

## **GESETZENTWURF**

### **der Landesregierung**

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts**

##### **A Problem und Ziel**

Die Koalitionspartner haben in ihrer Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und DIE LINKE Mecklenburg-Vorpommern für die 8. Legislaturperiode 2021 bis 2026 in Ziffer 62 Folgendes bestimmt:

„Das Vergaberecht soll modernisiert werden, um eine gute Entlohnung zu sichern sowie nachhaltige Wertschöpfungsketten und regionale Wertschöpfung zu stärken. Die Koalitionspartner beabsichtigen dafür, das Landesvergabegesetz weiterzuentwickeln. Die Vergabe soll zukünftig nur noch an solche Unternehmen gehen, die für den Auftrag mindestens Tariflohn oder tarifgleichen Lohn zahlen sowie geltende Mindestarbeitsbedingungen gewährleisten. Darüber hinaus soll die regionale und lokale Leistungserbringung bei öffentlichen Aufträgen gestärkt werden. ‚Leistung vor Ort‘ bedeutet nicht nur Steigerung der Wertschöpfung im Land, sondern eröffnet auch den Weg für nachhaltigere und umweltverträglichere Lösungen. Die Koalitionspartner beabsichtigen daher, einen Nachhaltigkeitsfaktor bei der Vergabe einzuführen, um so unter anderem die Transportwege möglichst kurz und die damit verbundenen Emissionen möglichst gering zu halten. Bei der Bewertung der Angebote durch die Vergabestellen soll sichergestellt werden, dass das wirtschaftlichste und nicht das billigste Angebot Priorität hat. Den Koalitionspartnern ist daher wichtig, dass in der Vergabepaxis zukünftig die Qualität und das Preis-Leistungs-Verhältnis des Angebots die entscheidende Rolle spielen (zum Beispiel ‚Zwei-Umschlag-Verfahren‘). Zusätzlich soll geprüft werden, wie die Vergabeverfahren unbürokratischer gestaltet werden können.“

**B Lösung**

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der Umsetzung der vorstehenden Maßgaben mit folgenden wesentlichen Regelungsinhalten:

- a) Einhaltung repräsentativer Tarifverträge oder Übertragung tariflicher Kernarbeitsbedingungen durch Rechtsverordnung

Primärer Anknüpfungspunkt für das Bestreben, die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Zahlung von Tariflohn zu knüpfen, sind die einschlägigen Tarifverträge selbst. Der Gewährung von Arbeitsbedingungen nach einem repräsentativen Tarifvertrag kommt deshalb grundsätzlich der Vorrang zu. Fehlt es an einem solchen Tarifvertrag, so sind ersatzweise die durch Rechtsverordnung festgelegten Arbeitsbedingungen auf der Grundlage von Branchentarifverträgen maßgeblich.

Diese Maßgaben gelten allgemein. Anders als bei Schaffung des noch geltenden Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern (VgG M-V) ist die Bindung an Tarifverträge nicht auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) beschränkt.

- b) Vergaberechtlicher Mindestlohn

Das Mindest-Stundenentgelt nach § 9 Absatz 4 VgG M-V bleibt unter der neuen Bezeichnung „Vergaberechtlicher Mindestlohn“ als Untergrenze der Entlohnung erhalten. Der erstmalige Betrag des Vergaberechtlichen Mindestlohns wird im Gesetz selbst festgesetzt. Er entspricht dem aktuellen Betrag des Mindestlohns nach dem Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (MiLoG). Die Höhe ergibt sich aus dem vorgesehenen, dem VgG M-V entnommenen Berechnungsmodus. Danach richtet sich die Anpassung nach der prozentualen Veränderungsrate im Index der tariflichen Monatsverdienste des Statistischen Bundesamtes für die Gesamtwirtschaft in Deutschland (ohne Sonderzahlungen). Bei der Ermittlung der Veränderungsrate ist jeweils der Durchschnitt der veröffentlichten Daten für die letzten vier Quartale zugrunde zu legen. Zur Verfügung stehen gegenwärtig Daten bis zum 4. Quartal 2022. Die Statistiken des Statistischen Bundesamtes weisen für die letzten vier Quartale 2022 die folgenden Veränderungsraten zum jeweiligen Vorjahresquartal in Prozent aus:

IV. Quartal 2022: 2,0 Prozent  
III. Quartal 2022: 1,4 Prozent  
II. Quartal 2022: 1,3 Prozent  
I. Quartal 2022: 1,1 Prozent

Aus den Zahlen ergibt sich ein Durchschnitt von 1,45 Prozent. Daraus errechnet sich bei gegebenem Mindest-Stundenentgelt nach dem VgG M-V von derzeit 10,69 Euro (brutto) eine Steigerung des Mindest-Stundenentgeltes um 16 Cent auf 10,85 Euro (brutto). Da eine Unterschreitung des Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz gemäß der neuen Regelung ausgeschlossen ist, ist in das Gesetz ein Vergaberechtlicher Mindestlohn von 12,00 Euro (brutto) pro Stunde aufzunehmen.

c) Freistellungsverkehre

Ausdrückliche Erwähnung finden die Freistellungsverkehre. Sie sind aus dem Bereich des ÖPNV ausgenommen, da sie nur ganz bestimmten Personenkreisen (zum Beispiel Schülerinnen und Schülern oder Menschen mit Behinderungen) zugänglich sind. Damit gehören diese Verkehre nicht zum ÖPNV und unterliegen nicht den tariflichen Regelungen des ÖPNV.

d) Betreiberwechsel im öffentlichen Personenverkehr

Erstmals wird in Mecklenburg-Vorpommern geregelt, dass bei einem Betreiberwechsel im Bereich öffentlicher Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße der ausgewählte Betreiber die Beschäftigten des bisherigen Betreibers zu den gleichen Arbeitsbedingungen übernimmt.

e) Sparsame Regelung des Vergabeverfahrens im engeren Sinne

Der Gesetzentwurf vermeidet konsequent einzelne Regelungen zum Vergabeverfahren auf der Ebene des formellen Gesetzes. Es sind nur wenige grundsätzliche/programmatische Aussagen aufgenommen. Das Weitere bleibt – ähnlich wie im System des im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)-Vergaberechts mit seinen ergänzenden Vergabeverordnungen<sup>1</sup> – einer Rechtsverordnung überlassen, die bei Bedarf auch kurzfristig geändert werden kann.

Den Anforderungen an die geschlechtergerechte Formulierung der gesetzlichen Vorschriften wurde in Abstimmung mit der Normprüfstelle Rechnung getragen.

## **C Alternativen**

Keine.

## **D Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)**

Eine Regelung durch Bürger, Kommunen, Wirtschaft oder deren Verbände und Kammern kommt schon wegen der Notwendigkeit landeseinheitlicher Maßgaben nicht in Betracht. Über das Verfahren für Beschaffungen des Landes muss ohnehin das Land selbst entscheiden. Darüber hinaus besteht im Hinblick auf die angemessene Entlohnung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Regelung.

Das Kabinett wird gemäß § 6 Absatz 1 Buchstabe a GOLR befasst.

---

<sup>1</sup> Vergabeverordnung (VgV); Sektorenverordnung (SektVO), Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV), Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV)

Die nach dem vorgesehenen Tariftreue- und Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (TVgG M-V) zu erlassenden Rechtsverordnungen werden parallel zum Gesetzgebungsverfahren erarbeitet, für die nach § 4 TVgG M-V zu erlassende Vergabeverordnung existiert ein Vorentwurf. Zu einer zweckmäßigen Regelung der Vergabe freiberuflicher Leistungen ist zwecks Abstimmung Kontakt mit den anderen Ressorts aufgenommen worden. Das Kabinett wird vor Erlass der Verordnungen informiert.

## **E     Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**

### **a)     Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Eine Steigerung der Auftragssummen bei öffentlichen Auftragsvergaben durch die Maßgaben zu tariflicher, tarifgleicher und Mindest-Entlohnung ist möglich. Entsprechende Mehrbedarfe sind im Rahmen verfügbarer Ansätze der Einzelpläne im Haushalt zu finanzieren. Da die Unternehmen allerdings auch im Vergabeverfahren im Wettbewerb miteinander stehen, ist es naheliegend anzunehmen, dass die Steigerung durchaus moderat ausfällt.

### **b)     Vollzugaufwand**

Zusätzlicher Vollzugaufwand in nennenswerter Höhe kann nicht näher beziffert werden. Er ist im Rahmen vorhandener Kapazitäten der Landesverwaltung abzudecken, dies gilt insbesondere für das Führen eines Vergaberegisters. Mit den im Verordnungsweg zu treffenden Regelungen über die Anwendung tariflicher Konditionen werden die Vergabestellen im Vorhinein von der Last befreit, in den jeweiligen Vergabeverfahren eigene Ermittlungen anstellen und Konditionen bestimmen zu müssen. Ebenfalls in überschaubaren Grenzen dürfte sich der Aufwand für Kontrollen bei beauftragten Unternehmen und Nach- und Verleihunternehmen halten, weil deren Durchführung im Ermessen der öffentlichen Auftraggeber steht und diese damit über ein Steuerungsinstrument verfügen.

### **c)     Auswirkungen von Aufgabenübertragungen im Sinne des Konnexitätsprinzips**

Die Regelung hat keine Auswirkungen gemäß Artikel 72 Absatz 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die mit dem Vergabegesetz aufgegebenen Verpflichtungen der Kommunen sind nicht konnexitätsrelevant<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Das Konnexitätsprinzip gilt allein für Sachaufgaben einschließlich reiner Finanzierungsaufgaben, nicht jedoch für Organisations- bzw. Existenzaufgaben (vergleiche LVerfG M-V, Urteil vom 26. November 2009, Az.: LVerfG 9/08, S. 13 des Umdrucks). Bei der Vergabe von Aufträgen im Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft geht es um die Erfüllung von Existenzaufgaben.

## **F Sonstige Kosten (z. B. Kosten für die Wirtschaft; Kosten für soziale Sicherungssysteme)**

Durch das neue Gesetz ist mit vereinzelt Personalkostensteigerungen bei den Unternehmen zu rechnen. Hiervon sind insbesondere die Unternehmen betroffen, die bisher nicht unter einen Tarifvertrag fallen und bei denen sich die bisherigen Gehälter und Stundensätze unterhalb der gemäß repräsentativer Tarifverträge geltenden Größen bewegen. Die Angleichung der Arbeitnehmerentgelte dieser Auftragnehmer entspricht aber dem Gesetzeszweck. Diese zusätzlichen Kosten werden vermutlich aufgrund der Konkurrenzsituation nicht vollständig, jedoch zumindest größtenteils in die Angebotspreiskalkulation einfließen, was gegebenenfalls geringfügige Gewinnreduzierungen bei öffentlichen Aufträgen auf Auftragnehmerseite zur Folge hat (vergleiche Ausführung zu Nummer 1). Sollte es einzelnen Unternehmen durch die Anwendung des Gesetzes künftig wegen zu hoher Selbstkosten nicht mehr möglich sein, vom öffentlichen Auftragsmarkt zu profitieren, hätte dies lediglich Einfluss auf künftige unternehmerische Entscheidungen. Die Kostenstruktur der Unternehmen bliebe hiervon unberührt. Grundsätzlich ist anzumerken, dass sich die im Rahmen der Angebotspreiskalkulation zu berücksichtigenden Personalkosten potenzieller Auftragnehmer innerhalb einer Branche zunehmend angleichen. Dies lässt Unternehmen mit vergleichsweise höher entlohnten Beschäftigten auf dem öffentlichen Auftragsmarkt konkurrenzfähiger werden. Zunehmende Konkurrenz auf der Angebotsseite kann wiederum zu niedrigeren Angebotspreisen führen, was die zunächst unterstellte Preiserhöhung bei öffentlichen Aufträgen zumindest teilweise kompensieren kann.

## **G Bürokratiekosten**

Die Erstellung und Abgabe der nach dem Gesetz geforderten Erklärungen zu Mindestarbeitsbedingungen ist für die Unternehmen mit einem Mehraufwand verbunden. Weder auf Landes- noch auf Bundesebene werden jedoch statistische Daten erfasst, die Aufschluss über die Anzahl der in Vergabeverfahren eingehenden Angebote geben. Eine verlässliche quantitative Schätzung des Aufwandes bei Unternehmen ist somit nicht möglich. Nach der Art des Aufwandes ist jedoch davon auszugehen, dass die mit den neuen Erklärungsspflichten in Zusammenhang stehenden zusätzlichen Bürokratiekosten – wenn überhaupt messbar – äußerst gering ausfallen werden.

Im Zusammenhang mit den Kontrollen nach § 15 TVgG M-V entsteht ein möglicher Mehraufwand ausschließlich bei bereits beauftragten Unternehmen. Das Vorhalten prüffähiger Unterlagen führt bei den Auftragnehmern aber zu keinem Mehraufwand, da dies bereits durch handels- und steuerrechtliche Regelungen gefordert wird. Der monetäre Gesamtaufwand in Zusammenhang mit möglichen, durch den Auftraggeber durchzuführenden Prüfungen ist nicht abschätzbar. Auch hierbei scheitert die Berechnung bereits an der Ermittlung einer Fallzahl. Eine Datenübernahme aus der Vergabestatistik führt zu Verzerrungen, weil die Anzahl der erfassten Vergaben in der Vergabestatistik nicht mit der Anzahl der Vergaben übereinstimmt, auf die das TVgG M-V anzuwenden ist. Zudem ist der prozentuale Anteil der Vergaben, die von den Auftraggebern zukünftig geprüft werden, nicht abschätzbar. Es ist allenfalls davon auszugehen, dass die Anzahl der Prüfungen sich wegen des eingeräumten Ermessens eher in Grenzen halten wird.

**DIE MINISTERPRÄSIDENTIN  
DES LANDES  
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 25. April 2023

An die  
Präsidentin des Landtages  
Mecklenburg-Vorpommern  
Frau Birgit Hesse  
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 25. April 2023 beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung.

Ich bitte Sie, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit.

Mit freundlichen Grüßen

**Manuela Schwesig**

# ENTWURF

## eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### **Artikel 1** **Tariffreue- und Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (TVgG M-V)**

#### **Abschnitt 1** **Allgemeine Bestimmungen**

##### **§ 1** **Gesetzeszweck**

Dieses Gesetz soll bei Beschaffungen der öffentlichen Hand Verzerrungen im Wettbewerb um Aufträge und Konzessionen entgegenwirken, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen. Es verfolgt das Ziel, einen wirksamen Beitrag zum Schutz der betroffenen Arbeitnehmenden zu leisten, einen unfairen Unterbietungs- und Verdrängungswettbewerb zu verhindern sowie die sozialen Sicherungssysteme zu stabilisieren. Es soll zudem die Praxis der öffentlichen Auftrags- und Konzessionsvergabe und die Rahmenbedingungen für mittelständische Unternehmen im Bereich der öffentlichen Auftrags- und Konzessionsvergabe verbessern. Es dient einem gerechten Interessenausgleich zwischen öffentlichen Auftraggebern und Auftragnehmern sowie zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden.

##### **§ 2** **Anwendungsbereich,** **Verordnungsermächtigung**

(1) Dieses Gesetz gilt für öffentliche Auftraggeber nach §§ 98 bis 101 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juli 2022 (BGBl. I S. 1214) geändert worden ist. Hierzu gehören insbesondere auch Eigenbetriebe und kommunale Einrichtungen im Sinne des Abschnittes 6 der Kommunalverfassung vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V. S. 777), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2019 (GVOBl. M-V. S. 467) geändert worden ist.

(2) Dieses Gesetz gilt für

1. Aufträge über Bauleistungen und die Vergabe von Baukonzessionen,
2. Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen sowie die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen.

Bei Vergaben nach Satz 1 Nummer 1 gelten die Abschnitte 3 bis 5 erst ab einem Auftragswert von 50 000 Euro, bei Vergaben nach Satz 1 Nummer 2 erst ab einem Auftragswert von 10 000 Euro.

(3) Im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs gelten die Regelungen dieses Gesetzes mit Ausnahme des Abschnittes 2 für alle Dienstleistungsaufträge im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3. Dezember 2007, S. 1), die durch die Verordnung (EU) 2016/2338 (ABl. L 354 vom 23. Dezember 2016, S. 22) geändert worden ist, auch in Form von Dienstleistungskonzessionen, und für Linienverkehrsgenehmigungen. Die Regelungen dieses Gesetzes mit Ausnahme des Abschnittes 2 gelten auch für die Direktvergabe sowie für die Betrauung eines internen Betreibers gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.

(4) Dieses Gesetz gilt auch für öffentliche Aufträge über Beförderungsleistungen im Sinne von § 1 Nummer 4 Buchstabe d und g der Freistellungs-Verordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9240-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. Mai 2012 (BGBl. I S. 1037) geändert worden ist. Die Abschnitte 3 bis 5 gelten erst ab einem Auftragswert von 50 000 Euro.

(5) Auszubildende, Praktikanten, Praktikantinnen und Teilnehmende an Bundes- und Jugendfreiwilligendiensten gelten nicht als Arbeitnehmende im Sinne dieses Gesetzes.

(6) Das für Wirtschaft zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Ausnahmen von der Anwendung der Abschnitte 3 bis 5 für neu gegründete Unternehmen in den ersten drei Jahren nach Gründung festzulegen.

(7) Bei Beschaffungen gemeinsam mit öffentlichen Auftraggebern, die ihren Sitz außerhalb des räumlichen Geltungsbereiches dieses Gesetzes haben, ist eine Einigung zwischen den öffentlichen Auftraggebern über die Einhaltung der Anforderungen nach den Abschnitten 3 bis 5 anzustreben. Soweit eine Einigung nicht zustandekommt, kann von den Bestimmungen des Gesetzes abgewichen werden. Die Gründe für das Fehlen der Einigung sind zu dokumentieren und dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium anzuzeigen.

(8) Die Abschnitte 3 und 5 gelten nicht, soweit Gegenstand des Auftrages Leistungen sind, die Unternehmen mit Sitz im Ausland ganz oder teilweise im Ausland erbringen.

(9) Die Abschnitte 3 bis 5 finden keine Anwendung, wenn in besonderen Ausnahmesituationen aufgrund von Bestimmungen in den Abschnitten 3 bis 5 keine wertbaren Angebote abgegeben werden und der Bedarf des öffentlichen Auftraggebers deswegen nicht gedeckt werden kann. Dies ist in jedem Einzelfall vom öffentlichen Auftraggeber zu begründen und zu dokumentieren und dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium anzuzeigen.

## **Abschnitt 2** **Vergabeverfahren**

### **§ 3** **Grundsätze des Vergabeverfahrens**

(1) Öffentliche Aufträge und Konzessionen werden grundsätzlich im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben. Dabei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

(2) Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind gleich zu behandeln, es sei denn, eine Ungleichbehandlung ist aufgrund vergaberechtlicher Vorschriften ausdrücklich geboten oder gestattet.

(3) Die öffentlichen Auftraggeber haben darauf hinzuwirken, dass die zu beschaffenden Leistungen von ihrer Herstellung über ihre Erbringung bis zur Entsorgung möglichst geringe Folgen für die Umwelt haben (nachhaltige Beschaffung). Insbesondere sollen die durch die Vergabe bedingten Treibhausgasemissionen gering und die Transportwege kurzgehalten werden.

(4) Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe von Aufträgen vornehmlich zu berücksichtigen. Insbesondere sind grundsätzlich Lose zu bilden.

(5) Aufträge werden an fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige (geeignete) Unternehmen vergeben.

(6) Der Zuschlag ist auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Das wirtschaftlichste Angebot ist das Angebot mit dem günstigsten Verhältnis von Leistung und Gegenleistung.

(7) Öffentliche Auftraggeber können Bedingungen für die Ausführung eines Auftrages festlegen, sofern diese mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen.

### **§ 4** **Verordnungsermächtigungen**

Das für Wirtschaft zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung unter Einhaltung der Grundsätze in § 3 Absatz 1 bis 7 nähere Bestimmungen über die Anforderungen an den Auftragsgegenstand, den Konzessionsgegenstand und an das Vergabeverfahren zu treffen, insbesondere über

1. die Arten, die Bekanntmachung und den Ablauf der Vergabe für alle Arten von Leistungen einschließlich freiberuflicher Leistungen,
2. die Zulässigkeit von Direktaufträgen,
3. die Auswahl und Prüfung der Unternehmen und Angebote,
4. die Begünstigung regionaler und lokaler Leistungserbringung,
5. konkrete Maßgaben zur Gewährleistung nachhaltiger Beschaffung,
6. das Verfahren zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes,
7. den Abschluss des Vertrages,
8. die Verwendung von Vergabehandbüchern.

Es wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A Abschnitt 1 und die Unterschwellenvergabeordnung zur Anwendung einzuführen; es wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung von diesen Vergabeordnungen abweichende oder über diese hinausgehende Regelungen zu erlassen.

### **Abschnitt 3 Mindestarbeitsbedingungen**

#### **§ 5**

#### **Mindestarbeitsbedingungen nach Maßgabe von repräsentativen Tarifverträgen, Verordnungsermächtigung**

(1) Öffentliche Aufträge nach § 2 Absatz 2 Satz 1, öffentliche Aufträge über Leistungen im öffentlichen Personenverkehr auf Schiene und Straße gemäß § 2 Absatz 3 sowie Beförderungsleistungen nach § 2 Absatz 4 werden nur an Unternehmen vergeben, die sich bei Angebotsabgabe durch Erklärung in Textform gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber verpflichten, ihren bei der Ausführung dieser Leistung beschäftigten Arbeitnehmenden die Arbeitsbedingungen der in Mecklenburg-Vorpommern einschlägig und repräsentativ erklärten, mit einer tariffähigen Gewerkschaft abgeschlossenen Tarifverträge zu gewähren. Änderungen der maßgeblichen tarifvertraglichen Regelungen während der Ausführungslaufzeit sind nachzuvollziehen. Die Sätze 1 und 2 sind auf die Erteilung von Genehmigungen nach § 2 Absatz 3 entsprechend anzuwenden.

(2) Das für Wirtschaft zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung festzulegen, welche Tarifverträge repräsentativ im Sinne von Absatz 1 sind. Bei der Feststellung der Repräsentativität eines Tarifvertrages ist auf die Bedeutung des Tarifvertrages für die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden in Mecklenburg-Vorpommern abzustellen. Die Auswahl ist nachvollziehbar zu begründen.

#### **§ 6**

#### **Mindestarbeitsbedingungen nach Maßgabe von Branchentarifverträgen, Verordnungsermächtigung**

(1) Soweit eine Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 2 Satz 1 fehlt, werden öffentliche Aufträge nach § 2 Absatz 2 Satz 1, öffentliche Aufträge über Leistungen im öffentlichen Personenverkehr auf Schiene und Straße gemäß § 2 Absatz 3 sowie Beförderungsleistungen nach § 2 Absatz 4 nur an Unternehmen vergeben, die sich bei Angebotsabgabe durch Erklärung in Textform gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber verpflichten, ihren Arbeitnehmenden bei der Ausführung der Leistung mindestens die Arbeitsbedingungen zu gewähren, die den Vorgaben der Rechtsverordnung nach Absatz 2 Satz 1 entsprechen. Änderungen der Rechtsverordnung während der Ausführungslaufzeit sind nachzuvollziehen. Die jeweils einschlägigen Verordnungsbestimmungen sind Bestandteil der vom öffentlichen Auftraggeber festgelegten Ausführungsbedingungen. Die Sätze 1 bis 3 sind auf die Erteilung von Genehmigungen nach § 2 Absatz 3 entsprechend anzuwenden.

(2) Das für Wirtschaft zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die einzuhaltenden Arbeitsbedingungen für die Vergabe von Aufträgen nach Absatz 1 Satz 1 festzulegen. Dabei sind die maßgeblichen Kernarbeitsbedingungen der jeweils geltenden Branchentarifverträge mit tariffähigen Gewerkschaften bindend. Zu berücksichtigen sind Arbeitsentgelt, Urlaubs- und Arbeitszeitregelungen sowie Mehr-, Nacht-, Sonn- und Feiertagszuschläge und Sonderzahlungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld). Die Festlegung davon abweichender Arbeitsbedingungen ist ausgeschlossen. Das für Wirtschaft zuständige Ministerium überprüft regelmäßig, mindestens alle zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, ob die Rechtsverordnungen wegen Änderungen der zugrundeliegenden Tarifverträge anzupassen sind.

(3) Bei einer vereinbarten Auftragsdauer von bis zu zwei Monaten sind als anzuwendende Arbeitsbedingungen nur Entgelte und Zuschläge zu berücksichtigen. Beträgt die vereinbarte Auftragsdauer mehr als zwei Monate, sind zusätzlich zu den Entgelten und Zuschlägen weitere Arbeitsbedingungen gemäß der Rechtsverordnung nach Absatz 2 Satz 1 einzuhalten. Bei zeitlich auseinanderliegenden Leistungsabschnitten werden die Abschnitte zwecks Ermittlung der Auftragsdauer addiert. Lässt sich vorab keine genaue Auftragsdauer bestimmen, genügt eine begründete Schätzung; die Schätzung ist zu dokumentieren.

(4) Bei Vorliegen konkurrierender Branchentarifverträge ist auf die überwiegende Bedeutung der Tarifverträge für die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden in Mecklenburg-Vorpommern abzustellen.

## **§ 7**

### **Beratender Ausschuss, Verordnungsermächtigung**

Bei dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium wird ein beratender Ausschuss für die Feststellung der Repräsentativität der Tarifverträge nach § 5 Absatz 2 Satz 2 und für die Feststellung der zugrunde zu legenden Tarifverträge nach § 6 Absatz 2 Satz 2 errichtet. Das Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere zu Organisation und Verfahren des Ausschusses zu regeln, insbesondere die Zusammensetzung des Ausschusses, die Bestellung der Ausschussmitglieder und ihre Amtsperiode, den Ausschussvorsitz, die Vertretung des Ministeriums im Ausschuss, die Einrichtung einer Geschäftsstelle, den Erlass einer Geschäftsordnung, das Feststellungsverfahren und die Beschlussfassung des Ausschusses.

**§ 8****Vergaberechtlicher Mindestlohn, Verordnungsermächtigung**

(1) Fehlen Rechtsverordnungen nach § 5 Absatz 2 Satz 1 und § 6 Absatz 2 Satz 1, werden öffentliche Aufträge nach § 2 Absatz 2 Satz 1, öffentliche Aufträge über Leistungen oder Genehmigungen im öffentlichen Personenverkehr auf Schiene und Straße gemäß § 2 Absatz 3 sowie Beförderungsleistungen nach § 2 Absatz 4 nur an Unternehmen vergeben, die sich bei Angebotsabgabe durch Erklärung in Textform gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber verpflichten, ihren Arbeitnehmenden bei der Ausführung der Leistung einen Vergaberechtlichen Mindestlohn von 12,00 Euro (brutto) pro Stunde zu zahlen. Das für Wirtschaft zuständige Ministerium wird ermächtigt, die Höhe des Vergaberechtlichen Mindestlohns durch Rechtsverordnung jährlich zum 1. Januar anzupassen. Die Anpassung richtet sich nach der prozentualen Veränderungsrate im Index der tariflichen Monatsverdienste des Statistischen Bundesamtes für die Gesamtwirtschaft in Deutschland (ohne Sonderzahlungen); bei der Ermittlung der Veränderungsrate ist jeweils der Durchschnitt der veröffentlichten Daten für die letzten vier Quartale zugrunde zu legen. Änderungen der Rechtsverordnung während der Ausführungslaufzeit sind nachzuvollziehen. Der Vergaberechtliche Mindestlohn darf den Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 969) geändert worden ist, nicht unterschreiten.

(2) Liegt das den Arbeitnehmenden gemäß Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 2 Satz 1 oder § 6 Absatz 2 Satz 1 zu zahlende Entgelt unter dem Vergaberechtlichen Mindestlohn nach Absatz 1, so ist dieser maßgebend. Satz 1 gilt entsprechend für die Arbeitsbedingungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 20. April 2009 (BGBl. I S. 799), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1174, 1179) geändert worden ist, sowie für allgemeinverbindliche Tarifverträge nach § 5 des Tarifvertragsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1055, 1057) geändert worden ist.

(3) Verpflichtungen zur Zahlung höherer Löhne aus anderen Rechtsgründen bleiben unberührt.

**§ 9****Nachunternehmen, Arbeitnehmerüberlassung, Werkvertragsverhältnisse**

(1) Soweit Leistungen auf Nachunternehmen übertragen werden sollen, hat sich das Unternehmen bei Angebotsabgabe durch Erklärung in Textform gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber zu verpflichten, dem Nachunternehmen die für das Unternehmen geltenden Pflichten aufzuerlegen und die Beachtung dieser Pflichten durch das Nachunternehmen zu überwachen. Satz 1 ist entsprechend anzuwenden, wenn Leistungen mit Zustimmung des öffentlichen Auftraggebers nach Zuschlagserteilung auf Nachunternehmen übertragen werden.

(2) Verleiher nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und Werkvertragsunternehmen gelten als Nachunternehmen im Sinne des Absatzes 1.

(3) Die vorstehenden Absätze sind auf allen weiteren Stufen einer Vertragshierarchie entsprechend anzuwenden.

## **§ 10 Bevorzugte Bieter**

Auf bevorzugte Bieter gemäß § 224 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 sowie § 226 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2560, 2590) geändert worden ist, finden die vorstehenden Bestimmungen dieses Abschnittes keine Anwendung.

## **§ 11 Angabe der maßgeblichen Mindestarbeitsbedingungen**

In allen Vergabeverfahren sind die für die Ausführung des öffentlichen Auftrages maßgeblichen Mindestarbeitsbedingungen im Einzelnen bekannt zu geben. Ist eine allgemeine, unmittelbar zugängliche und kostenlos nutzbare Datenbank eingerichtet, genügt ein Hinweis auf die für den jeweiligen Auftrag geltenden Mindestarbeitsbedingungen in der Auftragsbekanntmachung oder in den Vergabeunterlagen.

## **§ 12 Betreiberwechsel bei der Erbringung von Personenverkehrsdiensten**

(1) Öffentliche Auftraggeber im Bereich der öffentlichen Verkehrsdienste auf Schiene und Straße haben gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 bei einem Wechsel des Betreibers der Personenverkehrsleistungen den ausgewählten Betreiber zu verpflichten, den Arbeitnehmenden ein Angebot zur Übernahme zu den bisherigen Arbeitsbedingungen zu unterbreiten, die für die Erbringung der übergewandten Verkehrsleistung eingestellt wurden und beim bisherigen Betreiber für die Erbringung dieser Verkehrsleistung zum Stichtag der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung beschäftigt waren. Die für den künftigen Betreiber maßgebenden Arbeitsbedingungen umfassen die auf die Arbeitsverhältnisse anzuwendenden Tarifverträge.

(2) Der bisherige Betreiber ist nach Aufforderung des öffentlichen Auftraggebers dazu verpflichtet, dem öffentlichen Auftraggeber oder Aufgabenträger binnen sechs Wochen alle hierzu erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen oder Einsicht in Lohn und Meldeunterlagen, Bücher und andere Geschäftsunterlagen und Aufzeichnungen zu gewähren, aus denen Art, Umfang, Dauer und tatsächliche Entlohnung sowie Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden hervorgehen oder abgeleitet werden können. Hierdurch entstehende Aufwendungen des bisherigen Betreibers werden durch den öffentlichen Auftraggeber erstattet.

**Abschnitt 4****Weitere Kriterien bei der Auftragsvergabe****§ 13****Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen**

Bei der Vergabe von Leistungen ist darauf hinzuwirken, dass keine Waren Gegenstand der Leistung sind, die unter Missachtung der in den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization ILO) festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt worden sind. Die Mindeststandards der ILO-Kernarbeitsnormen ergeben sich aus:

1. dem Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit vom 28. Juni 1930 (BGBl. 1956 II S. 640, 641),
2. dem Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes vom 9. Juli 1948 (BGBl. 1956 II S. 2072, 2073),
3. dem Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen vom 1. Juli 1949 (BGBl. 1955 II S. 1122, 1123),
4. dem Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit vom 29. Juni 1951 (BGBl. 1956 II S. 23, 24),
5. dem Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit vom 25. Juni 1957 (BGBl. 1959 II S. 441, 442),
6. dem Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf vom 25. Juni 1958 (BGBl. 1961 II S. 97, 98),
7. dem Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung vom 26. Juni 1973 (BGBl. 1976 II S. 201, 202) und
8. dem Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 17. Juni 1999 (BGBl. 2001 II S. 1290, 1291).

**Abschnitt 5****Form und Prüfung von Erklärungen, Kontrollen, Sanktionen****§ 14****Ausschluss des Angebotes**

Fehlt bei Angebotsabgabe eine Erklärung gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1, § 6 Absatz 1 Satz 1, § 8 Absatz 1 Satz 1, § 9 Absatz 1 Satz 1 (Erklärung zu Mindestarbeitsbedingungen) oder weist die Erklärung inhaltliche Mängel auf, ist das Angebot, soweit auch nach einmaliger erneuter Fristsetzung die Erklärung nicht oder unvollständig nachgereicht wird, von der Wertung auszuschließen. Der öffentliche Auftraggeber kann in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen festlegen, dass er keine Erklärung nachfordern wird. Soweit ein Verstoß gegen § 8 Absatz 1 Satz 1 vorliegt, gelten die Regelungen über den Ausschluss gemäß § 19 Absatz 1 des Mindestlohngesetzes.

## **§ 15 Kontrollen**

(1) Der öffentliche Auftraggeber hat die Befugnis, Kontrollen bei dem beauftragten Unternehmen durchzuführen, um die Einhaltung der Pflichten zu überprüfen, die nach Maßgabe der abgegebenen Erklärung zu Mindestarbeitsbedingungen bestehen. Das Land kann die Durchführung von Kontrollen auf eine andere Stelle übertragen.

(2) Für Kontrollen nach Absatz 1 hat das beauftragte Unternehmen vollständige und prüffähige Unterlagen bereitzuhalten und auf Verlangen der prüfenden Stelle vorzulegen oder elektronisch zu übermitteln; auf Befragen hat es zu den Unterlagen Auskünfte zu erteilen. Dies umfasst insbesondere Entgelt- und Meldeunterlagen, Aufzeichnungen und andere Geschäftsunterlagen, aus denen Art, Umfang, Dauer und tatsächliche Entlohnung sowie Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden hervorgehen oder abgeleitet werden können. Das Unternehmen hat personenbezogene Beschäftigtendaten in den Unterlagen zu anonymisieren; es hat die Anonymisierung aufzuheben, soweit die prüfende Stelle konkrete Anhaltspunkte für einen Verstoß darlegt. Die Arbeitnehmenden sind von ihren Arbeitgebenden auf die Möglichkeit dieser Kontrollen hinzuweisen.

(3) Der öffentliche Auftraggeber hat das beauftragte Unternehmen vertraglich zu verpflichten, mit Nachunternehmen eigene Befugnisse und Pflichten nach den Absätzen 1 und 2 zu vereinbaren. Verleiher nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und Werkvertragsunternehmen gelten als Nachunternehmen im Sinne von Satz 1. Die Sätze 1 und 2 sind auf allen weiteren Stufen einer Vertragshierarchie entsprechend anzuwenden.

(4) Für die Kontrollen im Rahmen der Erteilung einer Genehmigung im öffentlichen Personenverkehr nach § 2 Absatz 3 gelten die Prüfungsbefugnisse der Genehmigungsbehörde nach § 54a des Personenbeförderungsgesetzes entsprechend.

## **§ 16 Sanktionen, Verordnungsermächtigung**

(1) Um die Einhaltung der Pflichten zu gewährleisten, die nach Maßgabe der abgegebenen Erklärung zu Mindestarbeitsbedingungen bestehen, hat der öffentliche Auftraggeber mit dem Unternehmen für jeden schuldhaften Verstoß eine Vertragsstrafe in Höhe von bis zu fünf Prozent des Auftragswertes schriftlich zu vereinbaren; bei mehreren Verstößen darf die Summe der Vertragsstrafen zehn Prozent des Auftragswertes nicht überschreiten. Ist die verhängte Strafe unverhältnismäßig hoch, so kann sie von dem öffentlichen Auftraggeber auf Antrag des Unternehmens auf den angemessenen Eurobetrag herabgesetzt werden. Dieser kann beim Zweifachen des Betrages liegen, den der Auftragnehmer durch den Verstoß gegen die nach Maßgabe von Abschnitt 3 dieses Gesetzes bestehenden Pflichten zur Zahlung von Arbeitsentgelten eingespart hat.

(2) Der öffentliche Auftraggeber hat mit dem Unternehmen schriftlich zu vereinbaren, dass die schuldhafte Nichterfüllung der nach Maßgabe der abgegebenen Erklärung zu Mindestarbeitsbedingungen bestehenden Pflichten durch das Unternehmen den öffentlichen Auftraggeber zur fristlosen Kündigung berechtigt.

(3) Das Unternehmen hat mit seinen Nachunternehmern eigene Vereinbarungen nach Maßgabe von Absatz 1 und 2 zu schließen. Verleiher nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und Werkvertragsunternehmen gelten als Nachunternehmern. Satz 1 und 2 ist auf allen weiteren Stufen einer Vertragshierarchie entsprechend anzuwenden.

(4) Unternehmen, die andere Unternehmen vertraglich zur Einhaltung der Pflichten nach Maßgabe der Erklärung zu Mindestarbeitsbedingungen verpflichtet haben, haben dem öffentlichen Auftraggeber festgestellte Verstöße gegen diese Pflichten und den begründenden Sachverhalt mitzuteilen.

(5) Alle Unternehmen, die schuldhaft gegen Pflichten nach Maßgabe einer Erklärung zu Mindestarbeitsbedingungen verstoßen haben, sollen für eine Dauer von bis zu drei Jahren von der Teilnahme an Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Die Entscheidung trifft der öffentliche Auftraggeber. Das für Wirtschaft zuständige Ministerium richtet ein Register über ausgeschlossene Unternehmen ein. Es wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere zur Einrichtung und zum Betrieb des Registers zu regeln, insbesondere:

1. die im Register zu speichernden Daten, den Zeitpunkt ihrer Löschung und die Einsichtnahme in das Register,
2. die Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber, Entscheidungen nach Satz 2 an das Register zu melden und
3. die Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber, zur Prüfung der Zuverlässigkeit von Unternehmen Auskünfte aus dem Register einzuholen.

## **Abschnitt 6**

### **Ermittlung des Auftragswertes, Verwaltungsvorschriften, Übergangsregelungen**

#### **§ 17**

##### **Ermittlung des Auftragswertes**

Soweit nach diesem Gesetz oder nach einer Rechtsverordnung aufgrund dieses Gesetzes der Auftragswert maßgeblich ist, wird er nach § 3 der Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691, 1698) geändert worden ist, ermittelt.

#### **§ 18**

##### **Allgemeine Verwaltungsvorschriften**

Zur Anwendung der Vorschriften in diesem Gesetz und in den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen kann das für Wirtschaft zuständige Ministerium Verwaltungsvorschriften erlassen. Soweit das Ministerium keine Regelungen nach Satz 1 erlässt, können alle Ministerien jeweils für ihre Geschäftsbereiche im Einvernehmen mit dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium Regelungen nach Satz 1 treffen.

## **§ 19 Übergangsregelung**

Für Vergabeverfahren, die begonnen wurden, bevor die aufgrund der Ermächtigungen nach § 4 und § 16 Absatz 5 Satz 4 zu erlassenden Rechtsverordnungen in Kraft getreten sind, sind

1. das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 411), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (GVOBl. M-V S. 242) geändert worden ist,
2. die Mindest-Stundenentgelt-Verordnung vom 7. September 2018 (GVOBl. M-V S. 358), die zuletzt durch die Verordnung vom 10. August 2021 (GVOBl. M-V S. 1272) geändert worden ist,
3. die Vergabegesetzdurchführungslandesverordnung vom 22. Mai 2012 (GVOBl. M-V S. 149), die zuletzt durch Verordnung vom 12. September 2019 (GVOBl. M-V S. 613) geändert worden ist,
4. der Vergabeerlass vom 12. Dezember 2018 (AmtsBl. M-V S. 666), der zuletzt durch die Verwaltungsvorschrift vom 7. November 2022 (AmtsBl. M-V 2023 S. 59) geändert worden ist,

weiter anzuwenden. Maßgeblicher Zeitpunkt für den Beginn des Vergabeverfahrens ist der Tag, an dem die Auftragsbekanntmachung abgesendet oder das Vergabeverfahren auf sonstige Weise eingeleitet wurde.

### **Artikel 2 Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern**

§ 55 der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2000 (GVOBl. M-V S. 159), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juni 2022 (GVOBl. M-V S. 400, 401) geändert worden ist, wird aufgehoben.

### **Artikel 3 Änderung der Kommunalverfassung**

§ 75 Absatz 1 Satz 3 der Kommunalverfassung vom 13. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 777), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2019 (GVOBl. M-V S. 467) geändert worden ist, wird aufgehoben.

### **Artikel 4 Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik**

§ 21 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik vom 25. Februar 2008 (GVOBl. M-V S. 34), die zuletzt durch Artikel 13 der Verordnung vom 9. April 2020 (GVOBl. M-V S. 166, 181) geändert worden ist, wird aufgehoben.

**Artikel 5**  
**Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Gleichzeitig treten außer Kraft:

1. das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 411), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (GVOBl. M-V S. 242) geändert worden ist,
2. die Mindest-Stundenentgelt-Verordnung vom 7. September 2018 (GVOBl. M-V S. 358), die zuletzt durch die Verordnung vom 10. August 2021 (GVOBl. M-V S. 1272) geändert worden ist,
3. die Vergabegesetzdurchführungslandesverordnung vom 22. Mai 2012 (GVOBl. M-V S. 149), die zuletzt durch Verordnung vom 12. September 2019 (GVOBl. M-V S. 613) geändert worden ist,
4. der Vergabeerlass vom 12. Dezember 2018 (AmtsBl. M-V S. 666), der zuletzt durch die Verwaltungsvorschrift vom 7. November 2022 (AmtsBl. M-V 2023 S. 59) geändert worden ist.

## Begründung<sup>3</sup>:

### I. Allgemeiner Teil

#### A Vorbemerkungen

Die Koalitionspartner haben in ihrer Koalitionsvereinbarung 2021 bis 2026 unter anderem Folgendes festgeschrieben:

„Das Vergaberecht soll modernisiert werden, um eine gute Entlohnung zu sichern sowie nachhaltige Wertschöpfungsketten und regionale Wertschöpfung zu stärken. Die Koalitionspartner beabsichtigen dafür, das Landesvergabegesetz weiterzuentwickeln. Die Vergabe soll zukünftig nur noch an solche Unternehmen gehen, die für den Auftrag mindestens Tariflohn oder tarifgleichen Lohn zahlen sowie geltende Mindestarbeitsbedingungen gewährleisten. Darüber hinaus soll die regionale und lokale Leistungserbringung bei öffentlichen Aufträgen gestärkt werden. ‚Leistung vor Ort‘ bedeutet nicht nur Steigerung der Wertschöpfung im Land, sondern eröffnet auch den Weg für nachhaltigere und umweltverträglichere Lösungen. Die Koalitionspartner beabsichtigen daher, einen Nachhaltigkeitsfaktor bei der Vergabe einzuführen, um so unter anderem die Transportwege möglichst kurz und die damit verbundenen Emissionen möglichst gering zu halten. Bei der Bewertung der Angebote durch die Vergabestellen soll sichergestellt werden, dass das wirtschaftlichste und nicht das billigste Angebot Priorität hat. Den Koalitionspartnern ist daher wichtig, dass in der Vergabepaxis zukünftig die Qualität und das Preis-Leistungs-Verhältnis des Angebots die entscheidende Rolle spielen (zum Beispiel ‚Zwei-Umschlag-Verfahren‘). Zusätzlich soll geprüft werden, wie die Vergabeverfahren unbürokratischer gestaltet werden können.“

Hintergrund dieser Maßgaben sind die auch anderswo beobachteten Tendenzen zum verstärkten Einsatz von Niedriglohnbezieher\*innen aus anderen EU-Staaten und der Rückgang der Tarifbindung. Es droht ein Preiswettbewerb durch Minimierung der Lohnkosten, der die Qualität von Dienstleistungen beeinträchtigt und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten verschlechtert. Eine solche Entwicklung hat unsoziale Folgen für die Beschäftigten und gefährdet die Wettbewerbsposition von Unternehmen, die tarifgebundene Arbeitsplätze anbieten. Einem Verdrängungswettbewerb aufgrund massiver Wettbewerbsverzerrungen können sich insbesondere mittelständische Unternehmen, die das Rückgrat der Wirtschaft gerade in Mecklenburg-Vorpommern bilden, nur schwer entziehen. Daneben steht der an sich legitime Wunsch, die regionale Wirtschaft auch mit dem Instrument des öffentlichen Auftrages zu fördern. Den Erfordernissen des Umweltschutzes ist auf allen in Betracht kommenden Gebieten Rechnung zu tragen, auch mit einem entsprechend akzentuierten Vergaberecht. Das schließt Änderungen ein, die einerseits tragenden vergaberechtlichen Prinzipien, namentlich dem Wirtschaftlichkeitsmaßstab, die ihnen gebührende Geltung verschaffen, andererseits das Regelwerk auf der Grundlage gemachter Erfahrungen für die Praxis besser handhabbar machen.

Alles zusammen ist Anlass für eine umfassende Revision der vergaberechtlichen Landesvorschriften, die nicht nur den Inhalt, sondern auch die Struktur der Regelungen betrifft. Sie führt zu der Entscheidung, das bestehende Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (VgG M-V) nicht nur zu ändern, sondern vollständig zu ersetzen.

---

<sup>3</sup> Vorschriften ohne ausdrückliche Gesetzesbezeichnung sind solche des Entwurfes.

Dem noch geltenden Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern lag die Prämisse zugrunde, dass – von einer Ausnahme abgesehen – eine vergaberechtliche Tariftreueregelung unzulässig sei. Inzwischen darf von einer neuen Rechtslage und einer entsprechend veränderten rechtlichen Beurteilung ausgegangen werden. Das ergibt sich insbesondere aus einem Rechtsgutachten im Auftrag des saarländischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr. Auf der Grundlage der neueren Rechtsprechung des EuGH zum Vergaberecht sowie der Reform der Arbeitnehmerentsenderichtlinie von 2018 sollte mit diesem Gutachten geklärt werden, ob und welche neuen Spielräume für eine Weiterentwicklung des Tariftreuerechts im Sinne einer landesgesetzlich vorgeschriebenen Bindung an repräsentative Tarifverträge entstanden sind. Die Ergebnisse des Arbeitsrechtlers Prof. Dr. Rüdiger Krause<sup>4</sup> von der Universität Göttingen sind Grundlage für diesen Gesetzentwurf.

Hinsichtlich des Vergabeverfahrens im engeren Sinne ist Ziel des Entwurfes, nicht unbedingt notwendige Regelungen „zurückzuschneiden“. Mit der Aufnahme der §§ 3 bis 8 VgG M-V in ein Parlamentsgesetz sollte unter anderem die Bedeutung des Vergaberechts und die Verbindlichkeit seiner Regeln unterstrichen werden. Die Erfahrung hat aber gezeigt, dass es im System des Vergaberechts eines Maßes an Flexibilität bedarf, um kurzfristig veränderten Umständen Rechnung tragen zu können. Nach Verabschiedung des Vergabegesetzes ergab sich immer einmal wieder die Notwendigkeit, Vorschriften der Vergabeordnungen durch Verwaltungsvorschrift zu modifizieren und zu erweitern. Dabei entstanden Regelungen, die zwar zweckmäßig waren, aber manchmal gutwilliger Auslegung der gesetzlichen Vorschriften bedurften, um als gesetzeskonform angesehen werden zu können. Das Problem einer möglichen Kollision mit zwingendem Gesetzesrecht wurde nochmals akut bei Schaffung des „Corona-Vergabeerlasses“, weil das geltende Vergabegesetz auf „Notstandssituationen“ überhaupt nicht ausgelegt ist; der Ausweg wurde in den nicht unproblematischen Regeln des gesetzlichen und des übergesetzlichen Notstandes gesucht. Zudem enthalten die nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und 3 VgG M-V anzuwendenden Vergabeordnungen – die Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) – nicht wenige Vorschriften mit gleichen Inhalten wie die gesetzlichen Bestimmungen oder mit mindestens gleichen oder ähnlichen Regelungsgegenständen. Diese Möglichkeit ist zwar in den Vorrangregelungen in § 2 Absatz 2 VgG M-V angesprochen, der Praxis bleibt jedoch die Bürde, stets darauf achten zu müssen, welche Bestimmung auf welcher Regelungsebene gerade maßgeblich ist. Auch wenn dieses Problem möglicherweise nicht vollständig zu beseitigen ist – spezielle Vorschriften hat es immer gegeben und wird es auch künftig geben (müssen), weil die Lebenswirklichkeit immer wieder dazu nötigt –, sollte jedoch so weit wie möglich auf kollidierende beziehungsweise redundante Vorschriften verzichtet werden. Darüber hinaus besteht eine Tendenz zur Vereinheitlichung der Vergabevorschriften. Ohnehin werden die Vergabeordnungen seit Jahrzehnten im deutschlandweiten Konsens erarbeitet. Inzwischen gibt es weitergehende Bestrebungen, „Unterschwellenrecht“ und „Oberschwellenrecht“ in einen Gleichklang zu bringen. Besonders augenfällig ist das in der UVgO, in der ausdrücklich auf Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Vergabeverordnung (VgV) verwiesen wird; ausdrücklich heißt es in der Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie von 2017: „Die UVgO orientiert sich strukturell an der für öffentliche Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte geltenden Vergabeverordnung von April 2016.“

---

<sup>4</sup> Krause, Weiterentwicklung des Tariftreuerechts, Schriften zum Bürgerlichen Recht (BR), Band 501, 2019

Letzteres gilt auch für die Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsmaßstabes, die bisher in § 7 VgG M-V enthalten ist. Diesem Maßstab bei der Wertung der Angebote in vollem Umfang Geltung zu verschaffen, ist ein wichtiges Anliegen, das nach aller Erfahrung dauerhafter Aufmerksamkeit bedarf. Die „Botschaft“ ist allerdings auch in den Vergabeordnungen „angekommen“. In Entsprechung zu den inzwischen detaillierten Vorgaben im GWB-Vergaberecht enthalten diese für den „Unterschwellenbereich“ jetzt ebenfalls detaillierte Maßgaben zur Bestimmung des wirtschaftlichsten Angebotes (§ 43 UVgO, § 16d Absatz 1 Nummer 4 bis 7 VOB/A Abschnitt 1). Von daher kann es, wenn überflüssige Regelungen vermieden werden sollen, nicht mehr um eine vollständig eigenständige landesrechtliche Regelung gehen, sondern nur noch um eine sinnvolle Ergänzung. Eine solche Ergänzung ist das „Zwei-Umschlag-Verfahren“. Dieses Verfahren ermöglicht es, Angebotsprüfung und qualitative Wertung durchzuführen, ohne zunächst Kenntnis von den Angebotspreisen zu erhalten. Damit wird nicht nur der Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Angebotspreise gesteuert, sondern auch der Personenkreis eingegrenzt, der Zugriff auf die Preise hat. Im Ergebnis dürfte so der leidige Zuschlag auf das lediglich billigste Angebot vermieden werden.

In das neue Gesetz nicht übernommen wird auch die Regelung in § 12 VgG M-V über eine Pflicht zur Information vor Zuschlagserteilung. Der Sache nach handelt es sich um eine Bestimmung, die die Vorschriften der Vergabeverordnungen über die Information der Bieter ergänzt und damit das Vergabeverfahren im engeren Sinne betrifft. Sie wird deshalb Eingang in die nach § 4 vorgesehene Rechtsverordnung finden. Bei den derzeit geltenden Mindestbeträgen nach § 12 Absatz 2 VgG M-V i. V. m. § 3 der Vergabegesetzdurchführungslandesverordnung – VgGDLV – (bei Bauleistungen 1 000 000 Euro ohne Umsatzsteuer, bei allen sonstigen Leistungen 100 000 Euro ohne Umsatzsteuer) soll es bleiben. Mit der Regelung über Mindestbeträge werden die häufigen (und routinierten) Alltagsbeschaffungen von der Informations- und Wartepflicht ausgenommen, sie können somit besonders zügig zu Ende geführt werden. Dies entspricht dem Ziel der Beschleunigung und Entbürokratisierung der Vergabeverfahren. Bei Beschaffungen, deren Wert die Mindestbeträge erreicht oder überschreitet und die sowohl für die beteiligten Unternehmen als auch die ausschreibenden öffentlichen Auftraggeber von höherer Bedeutung und mit höherem Risiko verbunden sind, wird das Interesse der Bieter, aber auch des öffentlichen Auftraggebers an höherer Transparenz höher gewichtet. Die Informations- und Wartepflicht versetzt die Rechtsaufsichtsbehörden in die Lage, mögliche Vergabefehler (bei rechtzeitiger Kenntnis) vor Zuschlagserteilung zu prüfen und gegebenenfalls auf die Beseitigung hinzuwirken. Damit ist allerdings kein Primärrechtsschutz verbunden. Anders als im Bundesrecht, aus dem die Bestimmung der Idee nach übernommen wurde, gibt es im „Unterschwellenbereich“ nur die Möglichkeit der amtswegigen Überprüfung (etwa durch die Kommunalaufsicht). Die Verweisung auf den Sekundärrechtsschutz hat im (deutschen Haushalts-) Vergaberecht Tradition, ihr Vorteil liegt darin, dass die eigentliche Auftragsvergabe so wenig wie möglich verzögert wird.

## **B Wesentlicher Inhalt des Entwurfes**

Der Gesetzentwurf, der sich weitgehend am Saarländischen Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz (STFLG) vom 8. Dezember 2021 (Amtsblatt I 2021, 2688) orientiert, hat folgende wesentliche Inhalte:

### 1. Einhaltung repräsentativer Tarifverträge oder Übertragung tariflicher Kernarbeitsbedingungen durch Rechtsverordnung

Primärer Anknüpfungspunkt für das Bestreben, die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Zahlung von Tariflohn zu knüpfen, sind die einschlägigen Tarifverträge selbst. Der Gewährung von Arbeitsbedingungen nach einem repräsentativen Tarifvertrag kommt deshalb grundsätzlich der Vorrang zu (vergleiche § 5). Fehlt es an einem solchen Tarifvertrag, so sind ersatzweise die durch Rechtsverordnung festgelegten Arbeitsbedingungen auf der Grundlage von Branchentarifverträgen maßgeblich (vergleiche § 6).

Diese Maßgaben gelten allgemein. Anders als noch bei Schaffung des gegenwärtigen § 9 VgG M-V ist die Bindung an Tarifverträge nicht auf den ÖPNV beschränkt.

### 2. Vergaberechtlicher Mindestlohn

Das Mindest-Stundenentgelt nach § 9 Absatz 4 VgG M-V bleibt unter der neuen Bezeichnung „Vergaberechtlicher Mindestlohn“ als Untergrenze der Entlohnung erhalten.

### 3. Freistellungsverkehre

Ausdrückliche Erwähnung finden die Freistellungsverkehre. Sie sind aus dem Bereich des ÖPNV ausgenommen, da sie nur ganz bestimmten Personengruppen (z. B. Schülern oder Menschen mit Behinderungen) zugänglich sind. Damit gehören diese Verkehre nicht zum ÖPNV und unterliegen nicht den tariflichen Regelungen des ÖPNV.

### 4. Betreiberwechsel im öffentlichen Personenverkehr

Erstmals wird in Mecklenburg-Vorpommern geregelt, dass bei einem Betreiberwechsel im Bereich öffentlicher Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße der ausgewählte Betreiber die Beschäftigten des bisherigen Betreibers zu den gleichen Arbeitsbedingungen übernimmt.

### 5. Sparsame Regelung des Vergabeverfahrens im engeren Sinne

Der Gesetzentwurf vermeidet konsequent einzelne Regelungen zum Vergabeverfahren auf der Ebene des formellen Gesetzes. Es sind nur wenige grundsätzliche/programmatische Aussagen aufgenommen. Das Weitere bleibt – ähnlich wie im System des GWB-Vergaberechts mit seinen ergänzenden Vergabeverordnungen<sup>5</sup> – dem bewährten Regelwerk der Vergabeordnungen und einer Rechtsverordnung überlassen, die bei Bedarf auch kurzfristig geändert werden kann.

---

<sup>5</sup> Vergabeverordnung (VgV), Sektorenverordnung (SektVO), Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV), Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV)

## **C Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht**

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits festgestellt, dass im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge allgemeine Anforderungen an die Unternehmens- oder Geschäftspolitik ohne konkreten Bezug zum Auftrag, wie z. B. allgemeine Ausbildungsquoten, weitere soziale Kriterien oder Tarifregelungen, nach wie vor dem Landes- oder Bundesgesetzgeber vorbehalten bleiben. Diese sogenannten „vergabefremden Kriterien“ müssen sich allerdings am europäischen Recht und an höherrangigem deutschen Recht, wie dem Grundgesetz und sonstigen Bundesgesetzen, messen lassen<sup>6</sup>.

### **1. Europarechtskonformität**

Die Vorgabe von Sozialstandards bei der Vergabe von Leistungen ist europarechtskonform.

a) Zunächst ergeben sich gegen die Bindung an die Arbeitsbedingungen repräsentativer Tarifverträge unter dem Blickwinkel der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) keine durchgreifenden Bedenken. Im Ruffert-Urteil<sup>7</sup> hatte der Europäische Gerichtshof 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, wobei er dieses Verständnis auf das Vergaberecht hatte durchschlagen lassen. Auf der Grundlage dieser Judikatur konnten daher in einem Mitgliedstaat wie Deutschland entsprechend Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 Spiegelstrich 2 RL 96/71/EG (Entsenderichtlinie) nur für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge, nicht aber sonstige Tarifverträge vergaberechtlich vorgeschrieben werden. Mit der RegioPost-Entscheidung<sup>8</sup> hat der Europäische Gerichtshof zusätzliche Möglichkeiten für vergabespezifische Mindestentgelte eröffnet. Danach steht fest, dass vergabespezifische gesetzliche Mindestentgelte zulässig sind. Nicht entschieden ist bislang, ob die Mitgliedstaaten auch vergabespezifische tarifliche Mindestentgelte verlangen dürfen. Der Wortlaut der RL 96/71/EG in ihrer ursprünglichen Fassung spricht zwar eher gegen eine solche Zulässigkeit. Mit der inneren Logik des RegioPost-Urteils ist eine solche Weiterentwicklung des Verständnisses der Entsenderichtlinie aber durchaus vereinbar, weil auch in diesem Fall gewährleistet ist, dass sämtliche Bieter an dasselbe Entgeltniveau gebunden werden. Daher lässt sich schon Artikel 3 Absatz 8 Unterabsatz 1 RL 96/71/EG dahin verstehen, dass es in einem vergaberechtlichen Kontext genügt, wenn der fragliche repräsentative Tarifvertrag als Teil der Ausführungsbedingungen für alle Bieter gleichermaßen verbindlich ist. Eine solche Konzeption wird durch den generellen Trend unterstützt, der durch die Verstärkung der Möglichkeit zur Berücksichtigung sozialer Belange im Vergabeverfahren in der Vergaberichtlinie 2014/24/EU sowie insbesondere in der durch RL (EU) 2018/957 geänderten Entsenderichtlinie zum Ausdruck kommt<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Umfassend dazu Ausführungen im Krause-Gutachten, S. 16 bis 88, vergleiche ferner ergänzend Krause, schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarländischen Landtages am 10. November 2021

<sup>7</sup> EuGH, Urteil vom 3. April 2008, Az.: C-346/06

<sup>8</sup> EuGH, Urteil vom 17. November 2015, Rs. C-115/14

<sup>9</sup> Krause-Gutachten, S. 107

Der Bereich der öffentlichen Personenverkehrsdienste fällt wegen Artikel 58 AEUV nicht unter die Dienstleistungsfreiheit i.S.d. Artikel 56 AEUV, sodass im Ausgangspunkt nur europäisches Vergaberecht gilt. Zudem erlaubt Artikel 4 Absatz 6 VO (EG) Nummer 1370/2007 in der Fassung der VO (EU) 2016/2338 die behördliche Auferlegung der Einhaltung von Sozialstandards und fordert insoweit lediglich die Aufnahme in die Unterlagen des wettbewerblichen Vergabeverfahrens sowie in die öffentlichen Dienstleistungsaufträge (wobei der durch die VO (EU) 2016/2338 neu eingeführte Artikel 4 Absatz 4a VO (EG) Nummer 1370/2007 kaum dahin verstanden werden darf, dass im Hinblick auf tarifliche Standards ausschließlich ohnehin normativ anwendbare tarifliche Bedingungen deklaratorisch als Ausführungsbedingungen festgelegt werden dürfen). Zwar hat der Europäische Gerichtshof inzwischen klargestellt, dass die Entsenderichtlinie auch für den Verkehrsbereich gilt<sup>10</sup>. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass für diesen Sektor nunmehr auch vergaberechtlich nur noch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge zugrunde gelegt werden dürfen. So hat der Europäische Gerichtshof selbst für das Entsenderecht anerkannt, dass es, obwohl für den Begriff der Allgemeinverbindlichkeit grundsätzlich auf das nationale Recht abzustellen ist, im Einzelfall nicht schadet, wenn ein Tarifvertrag nicht für allgemein verbindlich erklärt worden ist, sofern eine Situation vorliegt, aufgrund derer die Einhaltung der in diesem Tarifvertrag enthaltenen Bestimmungen für alle im Güterverkehrssektor tätigen Unternehmen verbindlich ist<sup>11</sup>. Zwar bestand die Besonderheit, dass die Einhaltung des fraglichen Tarifvertrags eine Voraussetzung für die Befreiung von der Anwendung eines anderen für allgemein verbindlich erklärten Tarifvertrags darstellte, dessen Bestimmungen im Wesentlichen mit denen des nicht für allgemein verbindlich erklärten Tarifvertrags identisch waren. Speziell hinsichtlich einer mitgliedstaatlichen Pflicht zur vertraglichen Zusage der Einhaltung tariflicher Standards (außerhalb eines vergaberechtlichen Kontextes) hat der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen lediglich die Notwendigkeit einer allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprüfung angenommen und nicht etwa aus dem Fehlen einer Allgemeinverbindlichkeit im technischen Sinne abgeleitet, dass eine entsprechende mitgliedstaatliche Maßnahme automatisch europarechtswidrig ist<sup>12</sup>. Für eine vergaberechtliche Regelung, die zu einer diskriminierungsfreien Gleichbehandlung aller Bieter führt, können aber keine strengeren Maßstäbe gelten<sup>13</sup>.

- b) Soweit der Entwurf vorsieht, dass Kernarbeitsbedingungen in eine ministerielle Rechtsverordnung überführt werden und anschließend die Einhaltung dieser Vorgaben zu einer vergaberechtlichen Ausführungsbedingung erklärt wird, kommt es auf Erwägungen zu vergrößerten Handlungsspielräumen vor dem Hintergrund der RegioPost-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes<sup>14</sup> und der Novellierung der Entsenderichtlinie nicht an. In formaler Hinsicht fallen die auf diesem Wege fixierten Arbeitsbedingungen nämlich unter Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 Spiegelstrich 1 RL 96/71/EG („Rechts- oder Verwaltungsvorschriften“) und nicht unter Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 Spiegelstrich 2 RL 96/71/EG („allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge ... oder durch Tarifverträge, die anderweitig nach Absatz 8 Anwendung finden“).

<sup>10</sup> EuGH, Urteil vom 1. Dezember 2020, Rs. C-815/18; das war bei Schaffung des § 9 VgG M-V noch anders gesehen worden, vgl. Drucksache 5/4190, S. 18

<sup>11</sup> EuGH, Urteil vom 1. Dezember 2020, Rs. C-815/18

<sup>12</sup> vergleiche EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. April 2020, Rs. C-815/18

<sup>13</sup> Krause, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarländischen Landtages am 10. November 2021

<sup>14</sup> EuGH, Urteil vom 17. November 2015, Rs. C-115/14

Dass es sich um staatliche Rechtsnormen handelt, die ausschließlich in einem vergaberechtlichen Kontext zur Anwendung kommen, spielt im Grundansatz keine Rolle, wie der Europäische Gerichtshof im RegioPost-Urteil ausgeführt hat.

Damit steht der Kohärenzgedanke, der für die Missbilligung des seinerzeitigen niedersächsischen Vergabegesetzes im Ruffert-Urteil noch leitend gewesen war<sup>15</sup>, vergabespezifischen und damit partikularen Regelungen nicht mehr entgegen, auch wenn mittels des Aspektes der Kohärenz nach wie vor auch solche mitgliedstaatlichen Vorschriften zu Fall gebracht werden können, die den Verhältnismäßigkeitsstest an sich bestehen<sup>16</sup>.

Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof eine Verschränkung mit dem europäischen Vergaberecht vorgenommen und aus Artikel 26 der allgemeinen Vergaberichtlinie 2004/18/EG (nunmehr Artikel 70 RL 2014/24/EU) abgeleitet, dass der Aufnahmemitgliedstaat im Rahmen der Vergabe eines öffentlichen Auftrages über das nach Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe c RL 96/71/EG erforderliche Mindestmaß hinausgehen darf<sup>17</sup>.

Zwar kann man die Frage aufwerfen, ob es eine Art „Rechtsformmissbrauch“ darstellt, wenn ein Mitgliedstaat Rechts- oder Verwaltungsvorschriften einführt, mit denen er Arbeitsbedingungen nicht vollkommen eigenständig schafft, sondern mit denen er tarifliche Standards übernimmt. Jedoch ist der Gedanke der missbräuchlichen Nutzung einer eingeräumten Befugnis dem Europäischen Gerichtshof nicht fremd, wird aber ausgesprochen restriktiv gehandhabt, wie die Entscheidung im Vertragsverletzungsverfahren über die Novellierung der Entsenderichtlinie zeigt, auch wenn es dort um die Überprüfung einer Maßnahme des Unionsgesetzgebers und nicht der Maßnahme eines Mitgliedstaates gegangen ist<sup>18</sup>. Wenn sich der Mitgliedstaat bewusst mit den in einem einschlägigen Branchentarifvertrag ausgehandelten Arbeitsbedingungen auseinandersetzt und sich dann für deren Übernahme in einer Rechtsverordnung entscheidet, die wiederum als Grundlage für eine Ausführungsbedingung dient, kann darin schwerlich ein Rechtsmissbrauch gesehen werden, weil der Tarifvertrag in einer solchen Konstellation nur als Referenzgröße dient.

## **2. Verfassungsmäßigkeit**

### **a) Kompetenz des Landesgesetzgebers**

Landesgesetze, mit denen die Einhaltung tarifvertraglicher Maßgaben als zwingende Voraussetzung für die Vergabe öffentlicher Aufträge festgeschrieben werden soll, verfolgen das Ziel, einen wirksamen Beitrag zum Schutz der betroffenen Beschäftigten zu leisten, einen unfairen Unterbietungs- und Verdrängungswettbewerb zu verhindern sowie die sozialen Sicherungssysteme und das Tarifvertragssystem zu stabilisieren.

<sup>15</sup> vergleiche EuGH, Urteil vom 3. April 2008, Rs. C-346/06

<sup>16</sup> vergleiche etwa EuGH, Urteil vom 4. Juli 2019, Rs. C-377/17

<sup>17</sup> EuGH, Urteil vom 17. November 2015, Rs. C-115/14

<sup>18</sup> EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2020, Rs. C-620/18

Für eine entsprechende Regelung ist der Landesgesetzgeber nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung gemäß Artikel 70 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) grundsätzlich zuständig, was durch § 129 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bestätigt wird. Für Regelungen dieser Art („Recht der Wirtschaft“, Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG) hat das Land die Gesetzgebungskompetenz, weil das Vergaberecht unter den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG) und nicht unter den Kompetenztitel „Arbeitsrecht“ (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 GG) fällt. Bundesgesetzliche Regelungen wie das Mindestlohngesetz entfalten daher keine Sperrwirkung. Auch aus § 128 Absatz 1 GWB ergibt sich keine Sperrwirkung für entsprechende landesgesetzliche Regelungen. Lediglich für den Sektor der Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen ist aufgrund der Einführung einer vergabespezifischen bundesrechtlichen Mindestlohnregelung durch § 185 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) kein Raum mehr für eine landesgesetzliche Regelung derselben Materie. Ebenso existiert kein bundesgesetzliches Tariftreuegesetz, das eine landesgesetzliche Regelung von vornherein sperrt.

Rechtstechnisch handelt es sich um Ausführungsbedingungen im Sinne des § 128 Absatz 2 GWB. Landesrechtliche Tariftreue Regelungen schreiben eine bestimmte schuldrechtliche Ausgestaltung der Vergabeverträge vor, wobei sich die Normwirkung der Tariftreue Regelung auf das Verhalten von Auftraggebern bei der Vergabe öffentlicher Aufträge beschränkt, insoweit eine bestimmte Vertragsgestaltungspraxis herbeiführt, aber keine umfassende Regelung der Arbeitsverhältnisse der zur Auftragsausführung eingesetzten Beschäftigten bezweckt. Eine solche vergaberechtliche Bindung an Tarifverträge bewegt sich von vornherein nicht auf der Ebene einer normativen Regulierung der Wirkung von Tarifverträgen.

#### **b) Materielle Verfassungsmäßigkeit**

Die Regelungen zur Bindung an tarifvertragliche Maßgaben sind auch materiell mit dem Grundgesetz vereinbar<sup>19</sup>.

Soweit es um die negative Koalitionsfreiheit (Artikel 9 Absatz 3 GG) derjenigen Unternehmen geht, die sich über den Weg vergaberechtlicher Ausführungsbedingungen gegebenenfalls an repräsentative Tarifverträge bzw. tarifgestützte Rechtsverordnungen halten müssen, ist ein faktischer Zwang beziehungsweise erheblicher Beitrittsdruck nicht ersichtlich. Insoweit kann man auf die Darlegungen des Bundesverfassungsgerichts zum früheren Berliner Vergabegesetz abstellen<sup>20</sup>. An den Aspekt der negativen Koalitionsfreiheit wäre nur dann zu denken, wenn man der Auffassung folgte, dass Artikel 9 Absatz 3 GG die Arbeitsvertragsparteien auch vor jeder Art von tariflichen bzw. tarifbasierten Arbeitsbedingungen schützen will, die nicht mitgliedschaftlich legitimiert sind. Diese Konzeption entspricht allerdings nicht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Entsprechendes gilt für die etwaige Überlegung, an die negative Koalitionsfreiheit der Beschäftigten anzuknüpfen, die davor „geschützt“ werden sollen, über den Weg des Vergaberechts von tariflichen Arbeitsbedingungen zu profitieren.

---

<sup>19</sup> Das Folgende ist eine gekürzte inhaltliche Wiedergabe von: Krause, schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarländischen Landtages am 10. November 2021

<sup>20</sup> BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006, Az.: 1 BvL 4/00

Als Anknüpfungspunkt für einen Eingriff in die positive Koalitionsfreiheit der Tarifparteien gemäß Artikel 9 Absatz 3 GG kommt in Betracht, dass gegebenenfalls an sich anwendbare Tarifverträge vergaberechtlich durch aus anderen Tarifverträgen stammende Arbeitsbedingungen überlagert werden. Allerdings wird der Abschluss abweichender tarifvertraglicher Regelungen, bei denen es sich gemäß dem Günstigkeitsprinzip (§ 4 Absatz 3 des Tarifvertragsgesetzes – TVG) ohnehin stets nur um Mindestarbeitsbedingungen handelt, weder rechtlich noch faktisch verhindert. Vielmehr geht es lediglich darum, dass ein Arbeitgeber seinen Beschäftigten gegebenenfalls bessere Konditionen zu gewähren hat, wenn er einen öffentlichen Auftrag ausführt. Der Schutzgehalt der positiven Koalitionsfreiheit würde überdehnt, wenn man ihm das grundsätzliche Verbot entziehen würde, das Vergaberecht so auszugestalten, dass verbandsangehörige Arbeitgeber den bei der Ausführung eines öffentlichen Auftrages eingesetzten Beschäftigten – gemessen am für private Aufträge geltenden Niveau – übertarifliche Zulagen bzw. sonstige übertarifliche Arbeitsbedingungen zu gewähren haben, zumal die hierdurch entstehenden Zusatzkosten der Angebotskalkulation zugrunde gelegt werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat sich einem entsprechend weiten Verständnis der positiven Koalitionsfreiheit ersichtlich nicht geöffnet<sup>21</sup>. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht in einer neueren Entscheidung einem kommunalen Arbeitgeberverband in Fortführung einer gefestigten Rechtsprechung die Berufung auf Artikel 9 Absatz 3 GG versagt hat, mit dessen Hilfe das nordrhein-westfälische Tariftreugesetz zu Fall gebracht werden sollte<sup>22</sup>.

Soweit es um die Berufsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 GG) und dabei um die Arbeitsvertragsfreiheit der Arbeitsvertragsparteien geht, lässt sich ein Eingriff in dieses Freiheitsrecht zwar bejahen<sup>23</sup>, 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 gute Gründe ins Feld führen, die einen solchen Eingriff verfassungsrechtlich rechtfertigen. Insoweit sind zu nennen:

- (1) Verhinderung von Unterbietungs- bzw. 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 Ziele (1) bis (3) sind in § 1 genannt<sup>24</sup>.

Im Hinblick auf die Grundsatzfrage der Wettbewerbsverzerrung geht es im Kern darum, ob ein Lohnkostenwettbewerb als „fair“ zu bezeichnen ist oder nicht, was aus der Perspektive der verschiedenen Interessenträger naturgemäß unterschiedlich eingeschätzt wird. Insoweit genügt aus rechtlicher Perspektive zum einen die Feststellung, dass es sich um eine primär politisch zu entscheidende Frage handelt, ob und wieviel Wettbewerb im Wirtschafts- und Sozialleben zuzulassen ist und ob insbesondere einem Lohnunterbietungswettbewerb freier Lauf gelassen oder ob ihm Einhalt geboten werden soll.

<sup>21</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006, Az.: 1 BvL 4/00

<sup>22</sup> BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2019, Az.: 8 C 8.19

<sup>23</sup> so auch das Bundesverfassungsgericht, vergleiche BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006, Az.: 1 BvL 4/00

<sup>24</sup> Das Bundesverfassungsgericht hatte auch auf die Ziele (4) und (5) abgestellt, BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006, Az.: 1 BvL 4/00

Die Grundrechte setzen hier nur äußerste Grenzen. Dagegen lässt sich aus der Berufsfreiheit nicht ableiten, dass einem sämtliche Kostenfaktoren umfassenden Wettbewerb ohne Rücksicht auf die sozialen Folgen stets der Vorrang einzuräumen ist. Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass selbst auf der dem Wettbewerbsprinzip aufgeschlossenen europäischen Ebene die durch RL (EU) 2018/957 geänderte Entsenderichtlinie in Erwägungsgrund 16 den „wirklich integrierten und wettbewerbsorientierten Binnenmarkt“ als eine Veranstaltung bezeichnet, in dem Unternehmen auf der Grundlage von Faktoren wie Produktivität, Effizienz und dem Bildungs- und Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte sowie der Qualität ihrer Güter und Dienstleistungen und durch den Grad an Innovation miteinander konkurrieren, während die Arbeitskosten gerade ausgeklammert worden sind. Hierzu hat der Europäische Gerichtshof im Verfahren über die Nichtigkeitsklage von Ungarn gegen diese Richtlinie ausdrücklich klargestellt, dass das in Erwägungsgrund 16 zum Ausdruck kommende Konzept, (nur) einen solchen Wettbewerb zu gewährleisten, der nicht darauf beruht, dass in ein- und demselben Mitgliedstaat Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gelten, deren Niveau vom Sitz des Arbeitgebers abhängt, gerade keine Wettbewerbsverzerrung darstellt<sup>25</sup>. Der Lohnkostenwettbewerb stellt mit anderen Worten keine den jeweiligen politischen Setzungen unverrückbar vorgelagerte Größe dar. Vielmehr ist es gerade umgekehrt Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die Rahmenbedingungen für wettbewerbliches Handeln festzulegen, sofern er sich dabei innerhalb der verfassungsrechtlichen Ordnung hält, deren Grenzen primär durch die Grundrechte, nicht aber durch ökonomische Modelle markiert werden. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber durch Abwahl für die etwaige Erfolglosigkeit bzw. für negative Rückkopplungseffekte seiner Wirtschafts- und Sozialpolitik verantwortlich gemacht werden kann, während eine Sichtweise, die bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Konzepte in die Grundrechte hineininterpretiert, den politischen Handlungs- und Verantwortungsraum zu stark einengen würde.

Entsprechendes gilt für den Aspekt des Arbeitnehmerschutzes. Zum einen kann es auch oberhalb des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns oder anderer Mindestentgelte nach dem Arbeitnehmerentendegesetz noch zu einem Lohnkostenwettbewerb kommen, dessen Unterbindung mit den Mitteln des Vergaberechts nicht von vornherein illegitim ist. Zum anderen fehlt es für die Aussage, dass ein niedrigeres Entgeltniveau für den Sozialschutz der Beschäftigten genügt und die in Rede stehenden Tariftreueregelungen aus diesem Grunde unverhältnismäßig seien, an hinreichend konkreten rechtlichen Maßstäben. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht 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.

Schließlich ist das Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 1 GG) beachtet. Es fehlt an einer normativen Wirkung der einschlägigen tariflichen Regelungen. Vielmehr werden die repräsentativen Tarifverträge bzw. über den Weg von ministeriellen Rechtsverordnungen die einschlägigen Branchentarifverträge zu Ausführungsbedingungen erklärt, deren Einhaltung die Bieter vertraglich zusagen müssen, um im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens nicht von vornherein ausgeschlossen zu werden. Damit ist keine Delegation von Normsetzungsmacht verbunden. Insbesondere liegt rechtstechnisch keine dynamische Verweisung auf die Normen autonomer und nicht mitgliedschaftlich legitimer Akteure vor. Das Bundesverfassungsgericht mobilisiert zwar die Grundrechte gegenüber faktischen Beeinträchtigungen, wendet aber nicht das Demokratieprinzip auf Formen nichtstaatlicher faktischer Machtausübung an.

---

<sup>25</sup> EuGH, Urteil vom 8. Dezember 2020, Rs. C-620/18

Das Gericht ist auf die vom Bundesgerichtshof in dessen Vorlagebeschluss zum Berliner Vergabegesetz erhobenen Bedenken<sup>26</sup> nicht eingegangen. Von daher erscheint es wenig wahrscheinlich, dass sich das Bundesverfassungsgericht mit einem grundlegend neuen Verständnis von der Reichweite des Demokratieprinzips Tariftreueregelungen entgegenstemmen würde, die als vergaberechtliche Ausführungsbedingungen konzipiert sind und die es den Bietern überlassen, ob sie sich vertraglich entsprechend binden wollen.

### **3. Wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit**

Es liegt keine Wettbewerbsverfälschung vor, wenn im Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge tarifliche Sozialstandards einheitlich durchgesetzt werden sollen. Bei öffentlichen Vergaben geht es insoweit nur um die Wettbewerbsgleichheit zwischen denjenigen Bietern, die sich um einen bestimmten öffentlichen Auftrag bemühen. Dabei wäre es unzulässig, nur von einzelnen Bietern die Einhaltung repräsentativer Tarifverträge zu verlangen. Eine Regelung, die dazu führt, dass sich sämtliche Bieter an bestimmte Tarifverträge halten müssen, schafft indes keine Wettbewerbsungleichheit auf dem relevanten Markt.

### **4. Allgemeines Vertragsrecht**

Soweit nach diesem Gesetz besondere Anforderungen an Auftragnehmer und die von ihnen bestellten Nachunternehmer gestellt werden, gelten diese nicht unmittelbar durch dieses Gesetz. Vielmehr werden die öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, dies vertraglich zu vereinbaren.

## **D Kosten und wirtschaftliche Folgen**

1. Eine Steigerung der Auftragssummen bei öffentlichen Auftragsvergaben durch die Maßgaben zu tariflicher, tarifgleicher und Mindest-Entlohnung ist möglich. Entsprechende Mehrbedarfe sind im Rahmen verfügbarer Ansätze der Einzelpläne im Haushalt zu finanzieren. Da die Unternehmen allerdings auch im Vergabeverfahren im Wettbewerb miteinander stehen, ist es naheliegend anzunehmen, dass die Steigerung durchaus moderat ausfällt.
2. Zusätzlicher Vollzugsaufwand in nennenswerter Höhe kann nicht näher beziffert werden. Er ist im Rahmen vorhandener Kapazitäten der Landesverwaltung abzudecken, dies gilt insbesondere für das Führen eines Vergaberegisters. Mit den im Verordnungsweg zu treffenden Regelungen über die Anwendung tariflicher Konditionen werden die Vergabestellen im Vorhinein von der Last befreit, in den jeweiligen Vergabeverfahren eigene Ermittlungen anstellen und Konditionen bestimmen zu müssen. Ebenfalls in überschaubaren Grenzen dürfte sich der Aufwand für Kontrollen bei beauftragten Unternehmen und Nach- und Verleihunternehmen halten, weil deren Durchführung im Ermessen der öffentlichen Auftraggeber steht und diese damit über ein Steuerungsinstrument verfügen.

---

<sup>26</sup> vergleiche BGH, Beschluss vom 18. Januar 2000, Az.: KVR 23/98

3. Die Erstellung und Abgabe der nach dem Gesetz geforderten Erklärungen zu Mindestarbeitsbedingungen ist für die Unternehmen mit einem Mehraufwand verbunden. Weder auf Landes- noch auf Bundesebene werden jedoch statistische Daten erfasst, die Aufschluss über die Anzahl der in Vergabeverfahren eingehenden Angebote geben. Eine verlässliche quantitative Schätzung des Aufwandes bei Unternehmen ist somit nicht möglich. Nach der Art des Aufwandes ist jedoch davon auszugehen, dass die mit den neuen Erklärungspflichten in Zusammenhang stehenden zusätzlichen Bürokratiekosten – wenn überhaupt messbar – äußerst gering ausfallen werden.

Im Zusammenhang mit den Kontrollen nach § 15 entsteht ein möglicher Mehraufwand ausschließlich bei bereits beauftragten Unternehmen. Das Vorhalten prüffähiger Unterlagen führt bei den Auftragnehmern aber zu keinem Mehraufwand, da dies bereits durch handels- und steuerrechtliche Regelungen gefordert wird. Der monetäre Gesamtaufwand in Zusammenhang mit möglichen, durch den Auftraggeber durchzuführenden Prüfungen ist nicht abschätzbar. Auch hierbei scheitert die Berechnung bereits an der Ermittlung einer Fallzahl. Eine Datenübernahme aus der Vergabestatistik führt zu Verzerrungen, weil die Anzahl der erfassten Vergaben in der Vergabestatistik nicht mit der Anzahl der Vergaben übereinstimmt, auf die das TVgG M-V anzuwenden ist. Zudem ist der prozentuale Anteil der Vergaben, die von den Auftraggebern zukünftig geprüft werden, nicht abschätzbar. Es ist allenfalls davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Prüfungen sich wegen des eingeräumten Ermessens eher in Grenzen halten wird.

4. Durch das neue Gesetz ist mit vereinzelt Personalkostensteigerungen bei den Unternehmen zu rechnen. Hiervon sind insbesondere die Unternehmen betroffen, die bisher nicht unter einen Tarifvertrag fallen und bei denen sich die bisherigen Gehälter und Stundensätze unterhalb der gemäß repräsentativer Tarifverträge geltenden Größen bewegen. Die Angleichung der Arbeitnehmerentgelte dieser Auftragnehmer entspricht aber dem Gesetzeszweck. Diese zusätzlichen Kosten werden vermutlich aufgrund der Konkurrenzsituation nicht vollständig, jedoch zumindest größtenteils in die Angebotspreiskalkulation einfließen, was gegebenenfalls geringfügige Gewinnreduzierungen bei öffentlichen Aufträgen auf Auftragnehmerseite zur Folge hat (vergleiche Ausführung zu 1.). Sollte es einzelnen Unternehmen durch die Anwendung des Gesetzes künftig wegen zu hoher Selbstkosten nicht mehr möglich sein, vom öffentlichen Auftragsmarkt zu profitieren, hätte dies lediglich Einfluss auf künftige unternehmerische Entscheidungen. Die Kostenstruktur der Unternehmen bliebe hiervon unberührt. Grundsätzlich ist anzumerken, dass sich die im Rahmen der Angebotspreiskalkulation zu berücksichtigenden Personalkosten potenzieller Auftragnehmer innerhalb einer Branche zunehmend angleichen. Dies lässt Unternehmen mit vergleichsweise höher entlohnten Beschäftigten auf dem öffentlichen Auftragsmarkt konkurrenzfähiger werden. Zunehmende Konkurrenz auf der Angebotsseite kann wiederum zu niedrigeren Angebotspreisen führen, was die zunächst unterstellte Preiserhöhung bei öffentlichen Aufträgen zumindest teilweise kompensieren kann.

**E Keine Befristung**

Von einer Befristung des Gesetzes wird abgesehen, weil das Ziel in einer dauerhaften Verbesserung der Einkommenssituation von Arbeitnehmenden besteht und eine Situation, in der dies ohne die vorgesehene Regelung möglich ist, nicht absehbar ist.

**II. Besonderer Teil****Zu Artikel 1 (Tariftreue- und Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern)****Zu § 1 (Gesetzeszweck)**

§ 1 bestimmt den Gesetzeszweck.

**Zu § 2 (Anwendungsbereich, Verordnungsermächtigung)****Zu Absatz 1**

Die bisherige Bestimmung des persönlichen Anwendungsbereiches (vergleiche § 2 Absatz 2 VgG M-V) wird aufgegeben. Stattdessen werden die Regelungen der §§ 98 bis 101 GWB übernommen. Das entspricht der Rechtslage auch in anderen Ländern wie Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz oder Saarland). Verbunden damit ist die Gleichbehandlung juristischer Personen des Privatrechts, insbesondere die grundsätzliche Einbeziehung von Landesgesellschaften in den Kreis der öffentlichen Auftraggeber. Zu diesem Kreis gehören bislang nur kommunale Gesellschaften (vergleiche § 75 Absatz 1 Satz 3 KV M-V, § 21 GemHV-Doppik). Juristischen Personen des Privatrechts fallen nach § 99 Nummer 2 und 4 GWB dann in den Anwendungsbereich des TVgG M-V, wenn sie zu dem Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen und – vereinfacht ausgedrückt – von der öffentlichen Hand überwiegend finanziert, geleitet oder beaufsichtigt werden oder wenn bestimmte Maßnahmen (wie zum Beispiel Bau von Schul-, Sport- oder Verwaltungsgebäuden) zu mehr als 50 Prozent aus Fördermitteln finanziert werden. In diesen Fällen ist eine Bindung der von der öffentlichen Hand beherrschten oder finanzierten juristischen Person des Privatrechts an das Vergaberecht – sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenvergaberecht – sachgerecht. Dagegen bleiben privatrechtlich organisierte Unternehmen mit einer untergeordneten Beteiligung der öffentlichen Hand, deren Abläufe und Verfahren deshalb stärker betriebswirtschaftlich geprägt sind, vom Anwendungsbereich des TVgG M-V ausgenommen. Für den Rechtsanwender ist die Angleichung auch deshalb vorteilhaft, weil die Begrifflichkeiten der §§ 98 ff. GWB inzwischen durch die Rechtsprechung hinreichend geklärt sind. Zwecks Klarstellung werden Eigenbetriebe und kommunale Einrichtungen im Sinne des Abschnittes 6 der Kommunalverfassung ausdrücklich genannt.

**Zu Absatz 2**

Die Vorschrift regelt die Anwendbarkeit des Gesetzes auf ein Spektrum von Aufträgen und Konzessionen. Sie enthält „Bagatellgrenzen“. Diese entsprechen denen in § 1 Absatz 3 VgG M-V (Satz 1). Auch die Gesetze der anderen Länder kennen Mindest-Auftragswerte, auch, soweit die Gesetze Tariftreuregelungen enthalten (Saarland: 25 000 Euro ohne Umsatzsteuer; Berlin: Aufträge über Bauleistungen ab 50 000 Euro ohne Umsatzsteuer, Aufträge über Liefer- und Dienstleistungen ab 10 000 Euro ohne Umsatzsteuer; Thüringen: Bauaufträge mit einem Auftragswert von mehr als 50 000 Euro ohne Umsatzsteuer, Liefer- und Dienstleistungsaufträge mit einem Auftragswert von mehr als 20 000 Euro ohne Umsatzsteuer). Von daher fügt sich § 2 Absatz 2 Satz 1 des Entwurfes gut in den Kreis der üblichen Regelungen.

Die exakte Bestimmung der Wertgrenzen in § 2 Absatz 2 Satz 1 („ab einem Auftragswert von“, nicht mehr „ab einem Auftragswert von mehr als“) ist an die Regelungen im GWB-Vergaberecht angepasst.

Anders als die Bestimmungen über Tariftreue/Mindest-Stundenentgelt im Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (§ 9 VgG M-V) sind die Regelungen des Tariftreuekomplexes unterhalb der Bagatellgrenzen ohne Ausnahme für nicht anwendbar erklärt (Satz 2). Ein Problem der Praxis war es in den zurückliegenden Jahren, dass Auftraggeber sich bei kleinteiligen Beschaffungen – etwa beim Laden-Einkauf von anspruchslosem technischem Material (Kabel) oder schlichtem Büromaterial – genötigt sahen, nach einer Erklärung zum Mindest-Stundenentgelt fragen zu sollen. Hier stand der Aufwand kaum in einem sinnvollen Verhältnis zum Erfolg und es komplizierte die Beschaffung in unnötiger Weise. Ursprünglich war bei der Änderung des Gesetzes, die auf eine Intervention des Landesrechnungshofes zur Anwendung von Vergaberegeln auch bei kleineren Auftragswerten zurückgeht, die Anwendung des § 9 VgG M-V in diesem Bereich gar nicht vorgesehen. Sie wurde auf ausdrücklichen Wunsch des Finanzministeriums in das Gesetz aufgenommen; wohl in dem Bewusstsein des sonst überbordenden Aufwandes wurde dann aber darauf verzichtet, auf einer Anwendung von § 10 VgG M-V zu bestehen.

**Zu Absatz 3**

Absatz 3 regelt die Geltung des Gesetzes im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs. Für die öffentlichen Personenverkehrsdienste wird in Satz 1 auf die in der Verordnung (EG) Nummer 1370/2007 enthaltenen Definitionen Bezug genommen. Erfasst sind gemäß Artikel 5 der Verordnung Dienstleistungsaufträge im straßengebundenen öffentlichen Personenverkehr mit Bussen und Straßenbahnen, sonstige Dienstleistungsaufträge im schienengebundenen Personenverkehr sowie Dienstleistungskonzessionen in diesen Bereichen. Umfasst sind, unabhängig von der Frage, welches Vergaberechtsregime zur Anwendung kommt, sämtliche, insbesondere auch die nach § 13 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) genehmigten Verkehrsdienstleistungen.

Ausgenommen von der Anwendung sind die Bestimmungen in Abschnitt 2. Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nummer 1370/2007 enthält Schwellenwerte (1 Million, 2 Millionen, 7,5 Millionen Euro) für die Vergabe von „Bagatellaufträgen“. Grund für die Einführung solcher Schwellenwerte ist, dass diese vor dem Hintergrund der erforderlichen Ausstattung in technischer und personeller Hinsicht und der damit verbundenen Grundkosten und Amortisationsperioden erst ab einem finanziellen Volumen für Verkehrsunternehmen von Interesse sind, das erheblich über dem liegt, der im allgemeinen Vergaberecht für gewöhnliche Dienstleistungsaufträge festgesetzt ist<sup>27</sup>. Von der Möglichkeit, für solche Aufträge Direktvergaben vorzusehen, hat der deutsche Gesetzgeber im GWB zwar keinen Gebrauch gemacht. Jedenfalls ist es aber praktisch sicher, dass derartige Vergaben niemals den allgemeinen Schwellenwert für die Durchführung von GWB-Vergaben unterschreiten werden. Falls es doch einmal dazu käme, wäre die vom europäischen Normgeber ermöglichte Direktvergabe wegen fehlender Einbeziehung in das Landesvergaberecht möglich.

#### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 erstreckt die Anwendung des Gesetzes auf Freistellungsverkehre. Öffentliche Personenverkehre müssen allgemein für jeden zugänglich sein. Die Freistellungsverkehre sind jedoch nur ganz bestimmten Personenkreisen zugänglich, wie beispielsweise Schülern oder Menschen mit Behinderungen für die Beförderung zu oder von der Schule oder einer Betreuungseinrichtung. Damit gehören diese Verkehre nicht zum öffentlichen Personenverkehr. Das Gesetz soll aber auch für Verkehrsaufträge im Sinne des § 1 Nummer 4 Buchstabe d und g der Freistellungs-Verordnung Geltung entfalten. Erfasst sind in Abgrenzung zum regulären Schülerverkehr (Linienverkehr) nur die Beförderungsleistungen, die keinen Führerschein der Klasse D erfordern.

Bei diesen Verkehrsleistungen wird keine Ausnahme von der Anwendung des Abschnittes 2 vorgesehen. Die Größenordnung der Vergaben kann erheblich unter jener der Vergaben nach Absatz 3 liegen. Allerdings ist es angemessen, auch hier eine Wertgrenze einzuziehen wie in den Fällen des Absatzes 2. Die Höhe der Wertgrenze orientiert sich daran, dass der Auftragswert eher im sechsstelligen als im fünfstelligen Bereich liegen wird und dass die Qualifizierung als „Bagatelle“ auch von der Eigenart der Leistung abhängt.

#### **Zu Absatz 5**

Mit dieser Regelung wird ausdrücklich bestimmt, welche Personengruppen nicht als Arbeitnehmende im Sinne dieses Gesetzes gelten.

#### **Zu Absatz 6**

Die Vorschrift sieht die Möglichkeit einer Härtefallregelung durch Rechtsverordnung vor. Für neu gegründete Unternehmen können im Interesse des Wettbewerbs Erleichterungen durch Ausnahmen von den Maßgaben des Gesetzes geschaffen werden.

---

<sup>27</sup> Linke, VO (EG) 1370/2007, Kommentar, 2. Aufl. 2019, Artikel 5, Rn. 184a

**Zu Absatz 7**

Dieser Absatz regelt die Anwendbarkeit der gesetzlichen Regelungen bei Beschaffungen gemeinsam mit öffentlichen Auftraggebern, die ihren Sitz außerhalb des räumlichen Geltungsbereiches des TVgG M-V haben. Das betrifft bundesländerübergreifende Vergaben, aber nicht nur. Die gemeinsame Beschaffung mehrerer Auftraggeber ist nicht auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beschränkt. Im Europa der offenen Grenzen bilden sich Regionen, die sich über mehrere Mitgliedstaaten erstrecken und in denen es ebenfalls zur Zusammenarbeit von Kommunen aus mehreren Staaten – etwa beim ÖPNV, der Abfallentsorgung oder der Wasserversorgung – kommen kann. Dies schließt gemeinsame Auftragsvergaben ein<sup>28</sup>. Die vorgesehene Vorschrift schafft die erforderliche Flexibilität im Einzelfall. Die beteiligten Auftraggeber haben eine Einigung hinsichtlich der Geltung dieses Gesetzes anzustreben. Bei fehlender Einigung besteht eine Dokumentations- und Informationspflicht gegenüber dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium.

**Zu Absatz 8**

Die Bestimmung enthält eine Härtefallregelung. Ein Unternehmen, das sich nicht zur Abgabe einer geforderten Erklärung zu Mindestarbeitsbedingungen bereit erklärt, wird grundsätzlich vom Vergabeverfahren ausgeschlossen (vergleiche § 13). Die Härtefallregelung ermöglicht die Beschaffung benötigter Produkte in seltenen Fällen, in denen sich bei einem ausgeschriebenen Auftrag kein Unternehmen findet, das die Kondition der sanktionsbewehrten Verpflichtungserklärung akzeptiert. Dies ist insbesondere bei Produkten der Fall, bei denen die Auftraggeber nur einen geringen Teil der Nachfrage auf sich vereinigen und mögliche Anbieter Unternehmen mit Sitz im Ausland sind, sodass die Auftraggeber keine hinreichende Verhandlungsmacht für die Durchsetzung der im Gesetz aufgeführten Vertragsbedingungen haben. Davon können Produkte wie Softwarelizenzen oder Fahrzeuge betroffen sein, ebenso Forschungseinrichtungen mit ihren teils sehr spezifischen Beschaffungsbedarfen, deren Bedarf unter Umständen weltweit nur ein einziges ausländisches Unternehmen befriedigen kann. Auch können – wie in jüngerer Zeit – Beschaffungsbedarfe während einer Pandemie bestehen, die wegen Gefährdung höchstrangiger Rechtsgüter unabweisbar dringend befriedigt werden müssen. Es ist daher eine Öffnungsklausel erforderlich, die der Bedarfsdeckung der öffentlichen Hand Vorrang gewährt. Auch das Vergaberecht erkennt den Vorrang der Bedarfsdeckung an und gesteht den Auftraggebern in zahlreichen Fällen ein breites Ermessen zu, auch solchen Unternehmen Aufträge erteilen zu können, die eigentlich nicht die erforderliche Eignung beziehungsweise Gesetzestreue besitzen. Die Gründe sind in jedem Einzelfall zu dokumentieren und dem für Wirtschaft zuständigen Ministerium anzuzeigen.

---

<sup>28</sup> Summa, Rechtsschutz bei gemeinsamer grenzüberschreitender Auftragsvergabe durch mehrere Auftraggeber, VPR 2015, 149

### Zu § 3 (Grundsätze des Vergabeverfahrens)

§ 3 enthält in den Absätzen 1 bis 7 eine Reihe von fundamentalen Maßgaben, die – so wie jene nach § 97 GWB im „Oberschwellenbereich“ – sämtlich prägend für das Vergabeverfahren und je nach der Phase des Verfahrens wirksam sind, ohne dabei in einem Rangverhältnis zueinander zu stehen. An ihrer gesetzlichen Verankerung wird festgehalten. Sie sind ausdrücklich oder dem Sinne nach auch bisher schon im VgG M-V enthalten, in der jetzt vorgelegten Fassung aber auf ihren Kern reduziert. Ihre Ausgestaltung im Einzelnen ist weitgehend Gegenstand der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A), der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), deren Anwendung – gegebenenfalls mit Modifikationen – nach Maßgabe von § 4 vorgesehen ist. Ein Konflikt unterschiedlicher Regelungsebenen bei der Rechtsanwendung ist mit der „sparsamen“ Regelung im Gesetz künftig vermieden. Der Rechtsanwender kann sich bei der Durchführung des Vergabeverfahrens ganz auf die detaillierteren Maßgaben der zu erlassenden Rechtsverordnung konzentrieren.

Die Nachhaltigkeit der Beschaffung ist in Absatz 3 besonders hervorgehoben. Nicht vorgesehen ist an dieser Stelle ein spezieller „Nachhaltigkeitsfaktor“, der für die Vergabe eines Auftrages maßgeblich sein soll. Einen „Faktor“ zu bestimmen, der für alle Auftragsvergaben gleichermaßen geeignet ist, ist praktisch nicht möglich. Tatsächlich können die Anforderungen je nach Beschaffungsgegenstand sehr unterschiedlich sein. Die nähere Ausgestaltung bleibt deshalb der Rechtsverordnung nach § 4 vorbehalten. § 2 Absatz 2 Nummer 2 AbfWG M-V bleibt als abfallwirtschaftsrechtliche Spezialregelung unberührt.

Hervorgehoben sei auch die Bestimmung in Absatz 7 über Ausführungsbedingungen. Ausführungsbedingungen betreffen nicht den wertschöpfenden Teil der Leistungsverpflichtungen des künftigen Auftragnehmers, sondern die Art und Weise der Leistungsausführung (etwa „soziale, innovative und umweltbezogene“ Gesichtspunkte). Entsprechende Vorschriften sind zwar in den Vergabeordnungen bereits vorhanden, ihr Fehlen im Gesetz könnte aber als „Unwucht“ im System der Grundsätze missverstanden werden.

### Zu § 4 (Verordnungsermächtigung)

Die Bestimmung über die anzuwendenden Vorschriften ist gegenüber § 2 VgG M-V weitestgehend umgestaltet.

Die Maßgaben für das Vergabeverfahren im engeren Sinne sollen künftig auf Verordnungsebene geregelt werden. Dafür enthält § 4 Verordnungsermächtigungen. Deren Text orientiert sich am früheren § 97 Absatz 6 (vergleiche BGBl. I 2013, S. 1787), der bis zum 17. April 2016 galt, und an § 113 GWB (vergleiche BGBl. I 2016, S. 211), der seit dem 18. April 2016 gilt. In der Begründung zu der Ermächtigung in § 97 Absatz 6 a. F. GWB (im Gesetzgebungsverfahren zunächst § 106 Absatz 5) heißt es: „Die vorgesehene Ermächtigungsgrundlage ... entspricht inhaltlich der derzeit in § 57a Absatz 1 und 2 HGrG enthaltenen Ermächtigung. Sie soll Grundlage für eine Rechtsverordnung sein, die auf die beizubehaltenden Verdingungsordnungen VOL, VOB und VOF verweist und deren Regelungen für die öffentlichen Auftraggeber verbindlich macht.“<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz – VgRÄG), Drucksache 13/9340, S. 114

Ebenso wie diese Verordnungsermächtigung des Bundes knüpfen die in § 4 vorgesehenen Ermächtigungen daran an, dass die gesetzliche Regelung des öffentlichen Auftragswesens sich bis zum Erlass von Vergabegesetzen – in Umsetzung europäischer Richtlinien oder abseits davon – in den wenigen Bestimmungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der Haushaltsordnungen erschöpfte. Alles Weitere blieb Verwaltungsvorschriften überlassen, die Verdingungsordnungen beziehungsweise Vergabe- und Vertragsordnungen für anwendbar erklärten und gleichzeitig davon abweichende Regelungen erlaubten (vergleiche § 55 Absatz 2 LHO a. F. und die zugehörige Verwaltungsvorschrift). Am Wesen der Vergabevorschriften hat sich nichts geändert. Das eröffnet weite Spielräume für untergesetzliche Regelungen. Anknüpfungspunkt ist das System der Regelungen im GWB-Vergaberecht. Das GWB enthielt bis 2016 im Wesentlichen nur allgemeine Grundsätze (§ 97) ähnlich denen, die jetzt in § 3 TVgG M-V vorgesehen sind, weiterhin eine Regelung zu öffentlichen Auftraggebern, Regelungen zu den vom Gesetz erfassten Aufträgen und Regelungen zu den Vergabearten. Das Vergabeverfahren im Übrigen war Gegenstand der Vergabeverordnung (BGBl. I 2003, S. 169), die – vergleichbar einer Drehscheibe in einem Bahnhofsstellwerk – regelte, für welche Art von Leistungen welche Vergabeordnung mit welchen Maßgaben anzuwenden war. Eine ausdrückliche Regelung gab es auch zu freiberuflichen Leistungen, hier wurde auf die VOF (Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen) verwiesen, die von vornherein nur für den Oberschwellenbereich galt. Dieses Regelungssystem hat auf Bundesebene gute Dienste geleistet, mehr ist bei einer um die Vermeidung von Redundanzen bemühten Regelung auf Landesebene letztlich nicht erforderlich.

Die Verordnungsermächtigungen in § 4 sollen ein hohes Maß an Flexibilität ermöglichen, das sich in den zurückliegenden Jahren etwa im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie als erforderlich erwiesen hat. Sie sollen die unkomplizierte Anpassung der Vergaberegeln an einen künftigen Diskussions- und Entscheidungsstand auf Bund-Länder-Ebene ermöglichen. Abweichungen von den Vergabeordnungen sollen möglich sein, die betreffende Verordnungsermächtigung enthält dafür aber „Leitplanken“, die eine Beliebigkeit nicht zulassen. Mit der Einschränkung, die sich aus der ausdrücklich formulierten Befugnis ergibt, Regelungen zu Anforderungen an den Auftragsgegenstand, den Konzessionsgegenstand und an das Vergabeverfahren zu treffen, ist die Ermächtigung verfassungskonform<sup>30</sup>. Gegenstand einer Rechtsverordnung kann namentlich die Gestaltung des Verfahrens zur Vergabe freiberuflicher Leistungen sein; § 50 UVgO ordnet nur eine Vergabe „im Wettbewerb“ an, im Übrigen ist das Regelwerk an sich nicht anzuwenden. Es wird zu entscheiden sein, ob und welche Ausgestaltung jenseits davon zweckmäßig ist. Ausdrücklich genannter Regelungsgegenstand ist auch die Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsmaßstabes (§ 3 Absatz 6); das betrifft insbesondere das nach der Koalitionsvereinbarung einzuführende „Zwei-Umschlag-Verfahren“. Die Regelung dürfte sich an einer Bestimmung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes (HVTG) orientieren, die sich ursprünglich auf Planungsleistungen bezog<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Dreher in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 6. Auflage 2021, Rn. 9, GWB § 113, Rn. 9, m. w. N.

<sup>31</sup> § 16 Absatz 3 HVTG a. F.: „Angebote für Planungsleistungen, die in Freihändiger Vergabe oder im EU-weiten Verhandlungsverfahren vergeben werden, können getrennt nach Dienstleistung und Entgelt in zwei verschlossenen Umschlägen gefordert werden (Zwei-Umschlagsverfahren). Die Dienstleistung muss eine eigenständige Planungsleistung sein. Allein die Bezugnahme auf die in der Vergabebekanntmachung vorgegebenen oder in einer Honorarordnung enthaltenen Leistungsbilder ist nicht ausreichend für das Zwei-Umschlagsverfahren. Die Umschläge mit den Entgelten sind erst nach vorläufig abschließender Wertung sowie Reihung und Ausschluss der Leistungsangebote für die Planungsleistung zu öffnen und zu werten.“

**Zu § 5 (Mindestarbeitsbedingungen nach Maßgabe von repräsentativen Tarifverträgen, Verordnungsermächtigung)****Zu Absatz 1**

Die Regelung macht die Vergabe von Leistungen beziehungsweise die Genehmigungserteilung vorrangig vom Vorliegen einer Tariftreueerklärung abhängig, die sich auf einen repräsentativen Tarifvertrag bezieht. Für die Tariftreueerklärung reicht eine Mitteilung in Textform nach § 126b des Bürgerlichen Gesetzbuches. Mit dem Verzicht auf das Schriftformerfordernis werden einfache und nutzerfreundliche elektronische Verfahren ermöglicht. Das gilt auch für alle anderen Fälle, in denen nach diesem Gesetz Textform zugelassen ist. Die Verpflichtung, Änderungen der maßgeblichen tarifvertraglichen Regelungen während der Ausführungslaufzeit nachzuvollziehen, dient dazu, um insbesondere bei längerer Laufzeit die aktuellen Entwicklungen bei den Arbeitsbedingungen umzusetzen.

**Zu Absatz 2**

Absatz 2 betrifft die Feststellung der Repräsentativität im Sinne von Absatz 1 durch Ministerverordnung.

Der Entwurf enthält keine ins Einzelne gehende Definition des Begriffes „Repräsentativität“. Bestimmt ist (lediglich), dass bei der Feststellung der Repräsentativität eines Tarifvertrages auf die Bedeutung des Tarifvertrages für die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden in Mecklenburg-Vorpommern abzustellen ist.

Nach dem Gutachten von Prof. Krause kommt es nicht allein auf eine „relative Repräsentativität“ an, also darauf, welcher Tarifvertrag unter mehreren vorliegenden Tarifverträgen, deren Geltungsbereiche sich überschneiden, die relativ größere Bedeutung besitzt. Vielmehr ist auch die „absolute Repräsentativität“ maßgeblich. Danach sind Tarifverträge repräsentativ, wenn sie eine marktprägende, allgemeine oder überwiegende tatsächliche Bedeutung innerhalb ihres Geltungsbereiches haben. Ein Tarifvertrag sei in seinem räumlichen Geltungsbereich dann marktprägend, wenn er sich auch bei nicht tarifgebundenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, zum Beispiel durch betriebliche Anwendung oder durch arbeitsvertragliche Bezugnahme, überwiegend durchgesetzt habe. Dabei sei neben der formalen Bindung an den Tarifvertrag auch der Umfang der Tariforientierung relevant. Mit einer Zahl ausgedrückt sei ein Tarifvertrag nur dann „absolut“ repräsentativ, wenn mindestens ein Drittel der unter seinen Geltungsbereich fallenden Arbeitsverhältnisse von ihm geprägt würden. Diese Voraussetzung gelte auch bei Vorliegen nur eines Tarifvertrages, dieser sei nicht per se repräsentativ<sup>32</sup>.

Legt man diesen Maßstab an die „Tariflandschaft“ in Mecklenburg-Vorpommern an, so lässt sich derzeit nur für den Bereich des ÖPNV mit einiger Sicherheit sagen, dass auch die absolute Repräsentativität im vorstehenden Sinne gegeben ist. Im SPNV existiert unbestritten eine weitgehende Tarifbindung.

---

<sup>32</sup> Krause-Gutachten, insbesondere S. 13, 52 f., 99, 101; Firmentarifverträge kommen danach überhaupt nicht in Betracht, weil sie nur „intern“ gelten

Für den sonstigen ÖPNV kann aus dem Verbreitungsgrad des Anwendungs- und Überleitungstarifvertrages zur Anwendung des Spartentarifvertrages Nahverkehrsbetriebe für das Land Mecklenburg-Vorpommern (TV-N MV) im Verantwortungsbereich der zuständigen Landkreise und kreisfreien Städte hergeleitet werden, dass eine ausreichend hohe Tarifbindungsquote vorliegt<sup>33</sup>. Für andere Sektoren liegen allerdings nur wenig aussagekräftige Daten vor. Ausweislich einer Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung<sup>34</sup> liegt die Tarifbindung in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2017/2018 zwar bei 97 Prozent bei den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, aber nur bei zehn Prozent bei den Beschäftigten in der Land-/Forstwirtschaft<sup>35</sup>. Auch dort, wo die Quoten 33 Prozent übersteigen, ist nicht klar, ob nicht eine Mehrheit von Tarifverträgen vorliegt, von denen mindestens einer die im Gutachten vertretene Schwelle zur absoluten Repräsentativität überwindet.

Dass ein Tarifvertrag mindestens ein Drittel der Beschäftigten erfasse, ist allerdings keine gesetzlich fixierte und auch keine in der Rechtsprechung etablierte Anforderung. So hat das OLG Celle<sup>36</sup> bezogen auf das Niedersächsische Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG) ausgeführt, die Auslegung des dort auch nicht näher definierten Begriffes der Repräsentativität habe sich an dem Zweck des Tariftreueverlangens zu orientieren. Sinn und Zweck des Tariftreueverlangens sei es (auch), nach dem niedersächsischen Gesetz sicherzustellen, dass es bei der öffentlichen Auftragsvergabe nicht zu Wettbewerbsverzerrungen komme. Die Arbeitnehmer sollten vor Sozial- und Lohndumping geschützt und die sozialen Sicherungssysteme stabilisiert werden. Im Hinblick auf die verbreitet angenommene Richtigkeitsgewähr von Tarifverträgen, die durch tariffähige Koalitionen geschlossen wurden, und die damit zusammenhängende Vermutung der Angemessenheit der dort ausgehandelten Mindestarbeitsbedingungen bedürfe die Annahme eines „Lohndumpings“ bei tarifvertraglich vereinbarten Entgelten zumindest einer näheren Begründung. Auch allgemeine Sozialstandards dürften regelmäßig durch tarifvertraglich vereinbarte Entgeltbedingungen gewahrt sein. Dem Repräsentativitätskriterium komme deshalb im vorliegenden Zusammenhang die Funktion zu, Tarifverträge unberücksichtigt zu lassen, die dieser Aufgabe nicht gerecht würden. Mit Blick auf die betroffenen Rechtspositionen (Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 GG, eventuell Artikel 9 Absatz 3 GG), jedenfalls schon aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, habe sich die Regelung auf dasjenige zu beschränken, was zur Erreichung des Regelungsziels erforderlich sei. Darüber hinaus aber dürfte der Kreis der zu berücksichtigenden Tarifverträge nicht zu eng einzuschränken sein. Hinreichend zielführend dürfte der Ansatz sein, solche Tarifverträge zu akzeptieren, die sich auf dem räumlich und fachlich relevanten Markt hinreichend verlässlich durchgesetzt hätten (auf eine weitergehende Auffassung, wonach jede nicht nur unwesentliche örtliche und/oder sachliche Marktdurchdringung ausreichend ist<sup>37</sup>, weist das Gericht hin).

<sup>33</sup> Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage „Tarifbindung und Kosten im Öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern“ (Drucksache 7/4725)

<sup>34</sup> Schröder/Lübker/Schulten, Tarifverträge und Tarifflicht in Mecklenburg-Vorpommern, Study Nummer 25, Februar 2021

<sup>35</sup> Dazwischen liegen: das Gastgewerbe (28 Prozent), der Handel (33 Prozent), das produzierende Gewerbe ohne Baugewerbe (36 Prozent), Gesundheits- und Sozialwesen (52 Prozent), wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen sowie Finanzdienstleistungen/Versicherungen (54 Prozent), das Baugewerbe (58 Prozent), Erziehung und Unterricht (67 Prozent); der Bereich Verkehr/Lagerei und Information/Kommunikation weist eine Quote von 25 Prozent auf, wobei zu berücksichtigen ist, dass der ÖPNV darin enthalten ist, sodass die Quoten in den anderen Bereichen dieses sehr vielfältigen Sektors umso geringer ausfallen müssen. Quelle: Fn. 3, dort S. 27 ff.

<sup>36</sup> Beschluss vom 8. Mai 2019, Az.: 13 Verg 10/18

<sup>37</sup> Faber, Rechtsfragen zum Tariftreue- und Vergabegesetz NRW unter Berücksichtigung des verfassungs- und europarechtlichen Rahmens sowie des Rechtsschutzes, NWVBZ. 2012, 255, 258/259

Die gesetzgeberische Erwägung, die Feststellung der Repräsentativität von einschlägigen Tarifverträgen sei erforderlich, um eine Vergleichbarkeit im Hinblick auf die Entlohnung der Beschäftigten zu gewährleisten, spreche dafür, dass durch diese Feststellung schwerpunktmäßig Tarifverträge ausgeschieden werden sollten, deren Berücksichtigung aufgrund ihres beschränkten Anwendungsbereiches oder ihrer geringen Verbreitung zu intransparenten Wettbewerbsbedingungen oder erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führten. Bei nicht abschließend vorgegebenen Kriterien werde die Repräsentativität eines Tarifvertrages im Einzelfall nicht nur anhand seines Verbreitungsgrades kraft originärer Tarifbindung, sondern in einer wertenden Gesamtschau unter Berücksichtigung weiterer Gesichtspunkte zu beurteilen sein.

Die Entscheidung über die Repräsentativität eines Tarifvertrages wird damit zu einer wertenden Entscheidung, bei der genügend Raum für die Betrachtung der die jeweilige Marktsituation prägenden Umstände bleibt. Die damit verbundene Flexibilität liegt in der Absicht der Regelung in Absatz 2.

Bei Fehlen belastbarer Daten zum Grad der Tarifbindung und -orientierung muss auf entsprechende alternative Daten zurückgegriffen werden. Die Tarifbindung im Arbeitgeber- und im Arbeitnehmerlager bzw. die Zahl der zu berücksichtigenden Beschäftigten lässt sich insbesondere aus den folgenden Untergrößen ableiten:

- Anzahl der von den jeweils tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigten, unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer sowie
- Anzahl der jeweils unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Mitglieder der Gewerkschaft, die den Tarifvertrag geschlossen hat.

Wegen der erheblichen Bedeutung für die Vergabe ist angeordnet, dass der Verordnungsgeber seine Feststellungen beziehungsweise Auswahlgründe nachvollziehbar begründen muss.

#### **Zu § 6 (Mindestarbeitsbedingungen nach Maßgabe von Branchentarifverträgen, Verordnungsermächtigung)**

##### **Zu Absatz 1**

Zur Verhinderung eines Unterbietungswettbewerbs um Lohn- und Sozialstandards wird die öffentliche Auftragsvergabe beziehungsweise Genehmigungserteilung an die Arbeitsbedingungen geknüpft, die mindestens den Vorgaben der einschlägigen Rechtsverordnung nach Absatz 2 entsprechen, falls eine Rechtsverordnung nach § 5 fehlt, sei es, dass es keinen repräsentativen Tarifvertrag gibt, sei es, dass diese Rechtsverordnung noch nicht erlassen ist. Die Verpflichtung, Änderungen der Vorgaben der einschlägigen Rechtsverordnung während der Ausführungslaufzeit nachzuvollziehen, dient dazu, um insbesondere bei längerer Laufzeit die aktuellen Entwicklungen bei den Arbeitsbedingungen umzusetzen.

**Zu Absatz 2**

Die von den Unternehmen einzuhaltenden Arbeitsbedingungen werden per Rechtsverordnung festgelegt. Dabei sind nicht nur Mindestentgelte, sondern Arbeitsentgelte sowie weitere Regelungen wie Urlaubs- und Arbeitszeitregelungen, Sonderzahlungen und bestimmte Zuschläge einzuhalten. Vor dem Hintergrund der Gesetzesintention, die Tariftreue zu stärken, ist für die Festlegung der Arbeitsbedingungen die Bindung an die jeweiligen Branchentarifverträge mit tariffähigen Gewerkschaften vorgegeben. Eine unmittelbare Geltung der tariflichen Regelungen ist damit nicht verbunden. Die Festlegung klar definierter Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen per Rechtsverordnung ist die „wirkungsgleiche Lösungsvariante“ für nicht vorhandene „repräsentative Tarifverträge“. Zur Klarstellung, dass keine willkürliche Festlegung von Arbeitsbedingungen möglich ist, wird eine von den Tarifregelungen abweichende Festlegung der Kernarbeitsbedingungen ausgeschlossen.

Mit Blick auf die fortschreitende Entwicklung von Tarifverträgen erfolgt eine Überprüfung der Arbeitsbedingungen mindestens alle zwei Jahre. Erforderlichenfalls wird eine Anpassung der einschlägigen Rechtsverordnung vorgenommen.

**Zu Absatz 3**

Absatz 3 führt eine Bagatellgrenze von zwei Monaten ein. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit, einer angemessenen Handhabbarkeit und zur Bürokratieentlastung bedarf es der Festlegung geeigneter Bagatellgrenzen für die Anwendung der Vorschriften nach Absatz 2 und den Rechtsverordnungen der Landesregierung. Die Regelung des Absatzes 3 orientiert sich dabei an dem Gedanken der tarifvertraglichen Zwölfstelungsregelung sowie der Bagatellgrenze in Artikel 3 Absatz 2 der Entsenderichtlinie 96/71/EG. Die Bagatellgrenze legt fest, dass bei einer Auftragsdauer von unter zwei Monaten bei den anzuwendenden Arbeitsbedingungen neben der Arbeitszeit nur die Entgelt- und Zuschlagsregelungen zu berücksichtigen sind, keine Sonderzahlungen. Maßgeblich für die Feststellung, ob die Bagatellgrenze eingehalten oder überschritten ist, ist die vereinbarte Auftragsdauer. Das dient der Kalkulationssicherheit der Bieter. Die Vorschrift enthält weitere Maßgaben zur Bestimmung der Auftragsdauer in Sonderfällen.

**Zu Absatz 4**

Absatz 4 regelt klarstellend, dass bei Vorliegen konkurrierender Branchentarifverträge auf die überwiegende Bedeutung der Tarifverträge abzustellen ist. Dabei sollte kumulativ auf die geltungsbereichsbezogene „relative Repräsentativität“ auf der Arbeitgeberseite und der Arbeitnehmerseite abgestellt werden. Die Tarifbindung im Arbeitgeber- und im Arbeitnehmerlager beziehungsweise die Zahl der zu berücksichtigenden Beschäftigten lässt sich insbesondere aus den folgenden Untergrößen ableiten:

- Anzahl der von den jeweils tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigten, unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer sowie
- Anzahl der jeweils unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Mitglieder der Gewerkschaft, die den Tarifvertrag geschlossen hat.

Diese Merkmale sind nicht abschließend. Im Einzelfall können auch andere geeignete Messgrößen berücksichtigt werden.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu § 5 Absatz 2 verwiesen.

#### **Zu § 7 (Beratender Ausschuss, Verordnungsermächtigung)**

Die Feststellung der Repräsentativität von Tarifverträgen nach § 5 Absatz 2 Satz 2 und die Feststellung der zugrunde zu legenden Tarifverträge nach § 6 Absatz 2 Satz 2 trifft das für Wirtschaft zuständige Ministerium unter Berücksichtigung der Empfehlungen eines beratenden Ausschusses. Für die Regelung von Organisation und Verfahren des Ausschusses enthält die Vorschrift eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung.

#### **Zu § 8 (Vergaberechtlicher Mindestlohn, Verordnungsermächtigung)**

§ 8 fasst alle Bestimmungen zusammen, die den Vergaberechtlichen Mindestlohn – im VgG M-V als Mindest-Stundenentgelt bezeichnet – und den Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) betreffen. Die Zusammenfassung dient der Übersichtlichkeit.

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 enthält eine Auffangregelung. Bei Fehlen einer Rechtsverordnung nach § 5 und § 6 – gleich aus welchem Grund – gilt ein spezifischer Vergaberechtlicher Mindestlohn. Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen derjenigen über das Mindest-Stundenentgelt in § 9 Absatz 4 VgG M-V. Die Arbeitnehmenden sollen nicht lediglich auf den Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz des Bundes verwiesen sein. Der mit der Bestimmung in § 9 Absatz 4 VgG M-V geschaffene Standard soll erhalten bleiben.

Der erstmalige Betrag des Vergaberechtlichen Mindestlohns wird im Gesetz selbst festgesetzt. Er entspricht dem aktuellen Betrag des Mindestlohns nach dem MiLoG. Die Höhe ergibt sich aus dem vorgesehenen, dem VgG M-V entnommenen Berechnungsmodus. Danach richtet sich die Anpassung nach der prozentualen Veränderungsrate im Index der tariflichen Monatsverdienste des Statistischen Bundesamtes für die Gesamtwirtschaft in Deutschland (ohne Sonderzahlungen). Bei der Ermittlung der Veränderungsrate ist jeweils der Durchschnitt der veröffentlichten Daten für die letzten vier Quartale zugrunde zu legen. Zur Verfügung stehen gegenwärtig Daten bis zum 4. Quartal 2022. Die Statistiken des Statistischen Bundesamtes weisen für die letzten vier Quartale 2022 die folgenden Veränderungsrate zum jeweiligen Vorjahresquartal in Prozent aus:

IV. Quartal 2022:	2,0 Prozent
III. Quartal 2022:	1,4 Prozent
II. Quartal 2022:	1,3 Prozent
I. Quartal 2022:	1,1 Prozent

Aus den Zahlen ergibt sich ein Durchschnitt von 1,45 Prozent. Daraus errechnet sich bei gegebenem Mindest-Stundenentgelt nach dem VgG M-V von derzeit 10,69 Euro (brutto) eine Steigerung des Mindest-Stundenentgeltes um 16 Cent auf 10,85 Euro (brutto). Da eine Unterschreitung des Mindestlohns nach dem Mindestlohngesetz gemäß der neuen Regelung ausgeschlossen ist, ist in das Gesetz ein Vergaberechtlicher Mindestlohn von 12,00 Euro (brutto) pro Stunde aufzunehmen.

Die Verpflichtung, Änderungen der Vorgaben der einschlägigen Rechtsverordnung während der Ausführungslaufzeit nachzuvollziehen, dient dazu, um insbesondere bei längerer Laufzeit die aktuellen Entwicklungen bei den Arbeitsbedingungen umzusetzen.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 soll sicherstellen, dass die in § 5 und § 6 enthaltenen Regelungen und die weiteren genannten Bestimmungen in Fällen, in denen (wider Erwarten) das Entgelt den vergaberechtlichen Mindestlohn unterschreitet, nicht zu einer Schlechterstellung von Arbeitnehmenden führen.

### **Zu Absatz 3**

Der Grundgedanke von Absatz 3 entspricht dem des Absatzes 2. In keiner denkbaren Konstellation sollen Arbeitnehmende in die Gefahr einer ungerechtfertigten Schlechterstellung geraten.

### **Zu § 9 (Nachunternehmen, Arbeitnehmerüberlassung, Werkvertragsverhältnisse)**

Soweit die Auftragnehmer für die Ausführung der Leistung auf Nach-, Verleih- oder Werkvertragsunternehmen zurückgreifen, sollen die einschlägigen Verpflichtungen auch für diese gelten, gegebenenfalls in einer gesamten bestehenden oder entstehenden Vertrags-hierarchie (Stichwort: „Sub-Subunternehmen“).

### **Zu § 10 (Bevorzugte Bieter)**

Mindestentgeltregelungen finden für die Werkstätten für Menschen mit Behinderungen aufgrund ihrer vergabe- und sozialrechtlichen Sonderstellung keine Anwendung.

### **Zu § 11 (Angabe der maßgeblichen Mindestarbeitsbedingungen)**

Alle maßgeblichen Arbeitsbedingungen und einschlägigen Tarifverträge sind im Einzelnen bekannt zu geben und kostenfrei zugänglich zu machen. Sind mehrere Gewerke betroffen, müssen alle für die Gewerke jeweils maßgeblichen Arbeitsbedingungen und einschlägigen Tarifverträge mitgeteilt werden.

**Zu § 12 (Betreiberwechsel bei der Erbringung von Personenverkehrsdiensten)**

Nach § 131 Absatz 3 GWB sollen öffentliche Auftraggeber, die öffentliche Aufträge für Personenverkehrsleistungen im Eisenbahnverkehr vergeben, gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nummer 1370/2007 verlangen, dass bei einem Wechsel des Betreibers der Personenverkehrsleistungen der ausgewählte Betreiber die Arbeitnehmenden, die beim bisherigen Betreiber für die Erbringung dieser Verkehrsdienstleistung beschäftigt waren, übernimmt und ihnen die Rechte gewährt, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang nach § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) erfolgt wäre. Betriebsvereinbarungen sind hiervon nicht umfasst.

Durch die bundesgesetzliche Regelung im GWB ist die Möglichkeit der Landesgesetzgeber nicht gesperrt, einen weitergehenden Schutz der Beschäftigten zu realisieren. Regelungen zum Betriebsübergang sind dogmatisch als sonstige Bedingungen an die Auftragsausführung anzusehen, die nach § 129 GWB auch noch durch Landesgesetze festgelegt werden dürfen. Das GWB hat also bezüglich der Ausführungsbedingungen, die der öffentliche Auftraggeber dem beauftragten Unternehmen verbindlich vorzugeben hat, keine abschließende Regelung getroffen. Ausführungsbestimmungen sind sodann an allgemeinen vergaberechtlichen Prinzipien (Auftragsbezug, Verhältnismäßigkeit) zu messen. So wird vertreten, dass Landesgesetzgeber über die bestehende Soll-Regelung hinaus auch ein verpflichtender Betriebsübergang angeordnet werden kann<sup>38</sup>.

Die vorgesehene Regelung orientiert sich hinsichtlich des Kreises der Arbeitnehmenden an der Regelung in § 1 Absatz 4 des Landestariftreuegesetzes Rheinland-Pfalz.

Mit der Regelung wird die Verpflichtung auch für den Straßenverkehr verbindlich festgelegt. Die Verpflichtung hat dabei in der Regel bis zum Ende der Laufzeit des öffentlichen Auftrages zu erfolgen. Vom Bieter sind zukünftig entsprechende Vertragsangebote gegenüber den Arbeitnehmenden bis zum Laufzeitende des öffentlichen Auftrages zu unterbreiten. Es bleibt dem Bieter unbenommen, die Arbeitnehmenden auch zu günstigeren Bedingungen zu übernehmen. Das Grundrecht der Berufsfreiheit des Artikels 12 des Grundgesetzes bleibt von dieser Regelung unberührt. Der bisherige Betreiber hat innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Aufforderung die entsprechenden Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

**Zu § 13 (Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen)**

Die Auftraggeber haben darauf hinzuwirken, dass die ILO-Kernarbeitsnormen auch im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe beachtet werden. Die Aufmerksamkeit der Auftraggeber soll sich im Beschaffungswesen verstärkt auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen richten und zum besseren Schutz der Menschenrechte von Arbeitnehmern in den Produktions- oder Weiterverarbeitungsländern beitragen. Öffentliche Aufträge sollen nicht solche Produkte zum Auftrag haben, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen zustande gekommen sind.

---

<sup>38</sup> vgl. Fandrey in: Röwekamp/Kus/Portz/Prieß, Kommentar zum GWB-Vergaberecht, 5. Auflage 2020, § 131 GWB, Rn. 53, m. w. N.

**Zu § 14 (Ausschluss des Angebotes)**

Bieter, die der Pflicht zur Abgabe einer Erklärung gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1, § 6 Absatz 1 Satz 1, § 8 Absatz 1 Satz 1, § 9 Absatz 1 Satz 1 (Sammelbegriff: Erklärung zu Mindestarbeitsbedingungen) nicht nachkommen, werden vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. Erfasst sind die Fälle, in denen die Bieter die Aufklärung verweigern oder der Vorlagepflicht aus anderen zu vertretenden Gründen insgesamt nicht nachkommen (zum Beispiel durch Nichtabruf der entsprechenden Nachricht der Vergabestelle auf einer elektronischen Vergabepattform). Erfasst sind auch mangelhafte Vorlagen. Es werden also Bieter von der Wertung ausgeschlossen, wenn sie (gegebenenfalls nach einmalig zulässiger Fristsetzung erneut) ungenügende Angaben machen, die nicht zur Ausräumung der Zweifel an der Angemessenheit des Angebotes taugen. Der öffentliche Auftraggeber kann im Vorhinein die Nachforderung einer Erklärung ausschließen.

**Zu § 15 (Kontrollen)****Zu Absatz 1**

Die Auftraggeber haben eine Kontrollbefugnis. Es handelt sich um eine „Kann-Bestimmung“, die Art und Umfang der Kontrolle dem Ermessen der kontrollierenden Stellen überlässt. Kontrollen erfolgen in der Regel stichprobenartig bzw. bei Vorliegen konkreter Verdachtsfälle. Damit weicht der Entwurf von der bisherigen Regelung in § 10 Absatz 1 Satz 1 VgG M-V ab; dort ist bisher eine Pflicht zur Prüfung vorgesehen. Mit der Einführung einer Ermessensvorschrift wird der Tatsache Rechnung getragen, dass eine lückenlose Kontrolle nicht realistisch ist; dafür haben die öffentlichen Auftraggeber einfach nicht die Kapazitäten. Davon abgesehen folgt die Regelung einer Grundlinie des Vergaberechts, (Eigen-)Erklärungen und Verhalten der Bieter und Auftragnehmer einen Vertrauensvorschuss zu gewähren und erst bei konkreten Anzeichen von Fehlverhalten tätig zu werden.

Bei der Entscheidung über die Durchführung von Kontrollen ist die Möglichkeit, Einnahmen aus Vertragsstrafen zu generieren, kein zulässiger Gesichtspunkt.

Die Befugnis, die Durchführung von Kontrollen auf eine andere Stelle zu übertragen, folgt der Regelung in § 10 Absatz 1 Satz 2 VgG M-V. Damit wird eine weitere Entlastungsmöglichkeit für die öffentlichen Auftraggeber geschaffen.

**Zu Absatz 2**

Die Auftragnehmer haben die maßgeblichen Unterlagen bei der Kontrolle auf Verlangen vorzulegen und Auskünfte darüber zu geben. Dem Datenschutz wird dadurch Rechnung getragen, dass ein Vollzugriff auf die Beschäftigtendaten grundsätzlich nicht erfolgt. Im Fall von konkreten Verdachtsfällen sind die zur Überprüfung der Tariftreue erforderlichen Daten vorzulegen.

**Zu Absatz 3**

Die Vorschrift sorgt dafür, dass keine „kontrollfreien“ Räume entstehen.

**Zu Absatz 4**

In Erweiterung der Prüfinstanzen bestehen im Bereich des Personennahverkehrs Prüfbefugnisse der Genehmigungsbehörde.

**Zu § 16 (Sanktionen, Verordnungsermächtigung)**

Der Verstoß gegen die im Gesetz niedergelegten Pflichten zieht für das jeweils betroffene Unternehmen spürbare und angemessene Sanktionen nach sich.

**Zu Absatz 1**

In Absatz 1 ist eine Vertragsstrafe bis zu fünf Prozent des Auftragswertes festgelegt, maximal zehn Prozent bei mehreren Verstößen.

**Zu Absatz 2**

Bei Verstößen besteht ein Kündigungsrecht des Auftraggebers.

**Zu Absatz 3**

Die Sanktionen nach den Absätzen 1 und 2 werden gegebenenfalls in einem gestuften System von Vereinbarungen weitergegeben.

**Zu Absatz 4**

Mit der Meldepflicht nach Absatz 4 behält der öffentliche Auftraggeber ein unabdingbares Mindestmaß an Kontrolle über das Geschehen im Zusammenhang mit den Mindestarbeitsbedingungen. Das Wissen ist notwendige Voraussetzung für die nach Absatz 5 Satz 2 zu treffende Entscheidung.

**Zu Absatz 5**

Satz 1 regelt die Dauer, für die Unternehmen bei Verstößen von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden können. Die Dauer der Auftragsperre von drei Jahren orientiert sich an § 126 GWB. Dabei wird sichergestellt, dass alle, also auch alle Nachunternehmen, denen ein Verstoß nachgewiesen wurde, von der Regelung betroffen sind. Die Entscheidung, ob und für wie lange ein Unternehmen von der Teilnahme an Vergabeverfahren ausgeschlossen wird, trifft der öffentliche Auftraggeber (Satz 2). Das ist wegen der Wichtigkeit einer solchen Entscheidung geboten; an dieser Stelle geht es nicht lediglich um einen Vorgang innerhalb einer bestehenden vertraglichen Beziehung.

Satz 3 enthält eine Verordnungsermächtigung zur Regelung von Einrichtung und Betrieb eines Unternehmensregisters. Dort eingestellt werden Unternehmen, die nach Absatz 3 von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen wurden. Den Auftraggebern soll damit die Auswahl zuverlässiger Unternehmen in Vergabeverfahren erleichtert, mögliche Verzögerungen und Probleme bei der Vergabe und Auftragsausführung sollen reduziert werden.

#### **Zu § 17 (Ermittlung des Auftragswertes)**

Die Verweisung auf § 3 VgV sorgt für die Berechnung von Auftragswerten nach einem einheitlichen Maßstab. Auftragswertermittlungen sind nicht nur im Zusammenhang mit der Frage erforderlich, ob das GWB-Vergaberecht anzuwenden ist, sondern auch im Zusammenhang mit § 2 Absatz 2 und mit der Verordnung nach § 4 (namentlich bei Wertgrenzenregelungen in eingeführten Vergabeordnungen oder nach dem derzeitigen Vergabeerlass, soweit er übernommen wird).

#### **Zu § 18 (Allgemeine Verwaltungsvorschriften)**

Die Vorschrift ermöglicht den (bedarfsgebundenen, möglichst sparsam zu handhabenden) Erlass von Vorschriften, die eine einheitliche Anwendung von Gesetz und Rechtsverordnungen gewährleisten. Ein Bedürfnis hierzu kann auch für einzelne Geschäftsbereiche bestehen, weshalb der Erlass ressortbezogener Erweiterungsvorschriften zugelassen ist. Dies entspricht der Rechtslage nach § 2 Absatz 4 Satz 2 und 3 VgG M-V. Der Wegfall der Beteiligungsrechte anderer Ressorts ist eine konsequente Fortführung der beabsichtigten Konzentration der Regelungszuständigkeit im Bereich der Rechtsverordnungen.

#### **Zu § 19 (Übergangsregelung)**

Die Übergangsregelung ist zur Gewährleistung von Klarheit und Rechtssicherheit erforderlich. Für Vergabeverfahren, die bereits vor Inkrafttreten der in der Vorschrift genannten Regelungen eingeleitet wurden, gilt das bisherige Recht weiter. Das neue Recht ist erst anzuwenden, wenn es so vollständig vorliegt, dass es ein funktionsfähiges Gesamtsystem darstellt, mit dem die gesetzgeberische Intention erreicht werden kann. Die weiteren nach dem Gesetz zulässigen Ordnungsregelungen sind dafür nicht zwingend erforderlich; in jedem Fall ergibt sich aus der gesetzlichen Regelung des Vergaberechtlichen Mindestlohns (§ 8 Absatz 1 Satz 1) eine unmittelbar anwendbare Untergrenze der Entlohnung.

#### **Zu Artikel 2 (Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern)**

Mit der umfassenden Regelung des Vergaberechts im TVgG M-V ist die Verweisungsvorschrift überflüssig. An der Qualität des Landesvergaberechts als Bestandteil des Haushaltsrechts ändert sich damit nichts.

**Zu Artikel 3 (Änderung der Kommunalverfassung)**

Mit der Regelung in § 2 Absatz 1 wird der persönliche Anwendungsbereich des TVgG M-V abschließend und umfassend geregelt. § 75 Absatz 1 Satz 3 KV M-V ist deshalb nicht mehr notwendig.

**Zu Artikel 4 (Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik)**

Mit der umfassenden Regelung des Vergaberechts im TVgG M-V ist die Verweisungsvorschrift für den kommunalen Bereich überflüssig.

**Zu Artikel 5 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)**

Das Gesetz tritt zum nächstmöglichen Zeitpunkt in Kraft. Gleichzeitig tritt das bisherige Recht außer Kraft.