

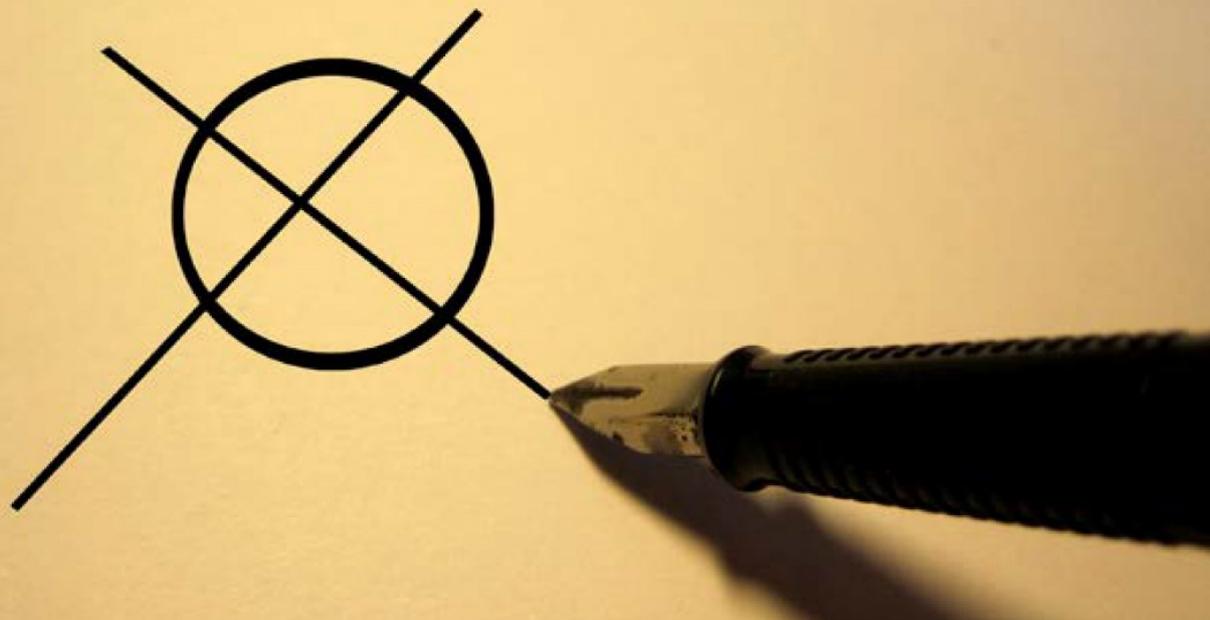
## **UNTERRICHTUNG**

**durch die Landesregierung**

**Gutachten „Evaluierung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern“**

# Evaluierung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern (VgG M-V)

Evaluierungsbericht



November 2014

Durchgeführt von:



Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy

Im Auftrag von:



Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes  
Mecklenburg-Vorpommern

# Executive Summary

## o.1 Einleitung

### o.1.1 Hintergrund

Im Juli 2011 hat der Landtag des Landes Mecklenburg-Vorpommern das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern – VgG M-V beschlossen. Wesentliche Regelungen des Gesetzes betreffen vor allem die Tariftreue im Öffentlichen Personennahverkehr, die Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes, die Hinwirkung auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie Vorschriften zur Kontrolle der bestehenden Regelungen. Mit dem „Ersten Gesetz zur Änderung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern“ wurde im Juli 2012 zudem ein vergabespezifischer Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt, der für alle vom Land vergebenen bzw. geförderten Aufträge obligatorisch ist. Kommunalen Vergabestellen wird die Anwendung des Mindestlohns grundsätzlich freigestellt.

Um die Wirkungen dieser gesetzlichen Regelungen im Detail zu analysieren, hat der Landtag Mecklenburg-Vorpommerns die Landesregierung am 21. Juni 2012 aufgefordert, das VgG M-V bis zum 31. März 2015 evaluieren zu lassen. Am 13. November 2013 beauftragte das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern die Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy mit der Evaluierung. Der Betrachtungszeitraum erstreckte sich vom 16. Juli 2010 – einem Jahr vor Inkrafttreten des VgG M-V – bis 31. Dezember 2013. Die Evaluierung wurde von Januar bis November 2014 durchgeführt.

### o.1.2 Fokus und Leitfragen der Evaluierung

Die vorliegende Evaluierung untersuchte die Wirkungsweisen und Auswirkungen des VgG M-V auf Vergabestellen und Unternehmen. Besondere Schwerpunkte bildeten dabei die Entwicklung der Lohnsituation der Beschäftigten, die Effekte für kleine und mittelständische Unternehmen einschließlich des Handwerks sowie die Bewertung der vorgesehenen Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Die folgenden Fragestellungen waren dabei untersuchungsleitend:

- Wie wirkte sich das Gesetz auf die Lohnsituation der Beschäftigten im Bereich der öffentlichen Aufträge aus?
- Welche Auswirkungen hat das VgG M-V auf kleine und mittelständische Unternehmen einschließlich des Handwerks?
- Wie beeinflusst das neue Vergabegesetz die Arbeit der öffentlichen Auftragsvergabestellen im Rahmen dieses Gesetzes?

- Wie ist das VgG M-V hinsichtlich der vorgesehenen Kontroll- und Sanktionsmechanismen zu bewerten?

Ergänzend wurden die Verständlichkeit und Anwendungsfreundlichkeit, die Anwendungserfahrungen beim Zuschlag durch die Konkretisierung der Wirtschaftlichkeit in § 7 VgG M-V, die Entwicklung der internen Bürokratie- und Prozesskosten sowie die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit untersucht.

### **o.1.3 Vorgehen und Untersuchungsansatz**

Die Evaluierung des VgG M-V erfolgte in fünf separaten Arbeitspaketen mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Arbeitspaket 1 beinhaltete die Projektcharakterisierung, das Projektmonitoring sowie die Organisation und Ausrichtung eines Auftaktworkshops mit der Absicht, eine konkrete inhaltliche Grundlage und Zielstellung für die weiteren Projektabschnitte der Evaluierung zu erarbeiten. Der Auftaktworkshop fand am 22. Januar 2014 im Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern statt. Der Teilnehmerkreis umfasste neben Mitarbeitern des Ministeriums auch Vertreter von Interessenverbänden, Bietern und Vergabestellen. Im Anschluss daran folgte die Entwicklung eines Fragebogens mit überwiegend geschlossenen Antwortmöglichkeiten, der den Vergabestellen im Zeitraum März/April 2014 zur Verfügung gestellt wurde (Arbeitspaket 2). Analog hierzu wurden die Unternehmen hinsichtlich der Auswirkungen des VgG M-V mittels eines Onlinefragebogens befragt. Der Erhebungszeitraum war vom 11. August bis 3. September 2014 (Arbeitspaket 3).

Insgesamt liegen Ergebnisse von 180 Vergabestellen des Landes und der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns sowie von 155 Unternehmen vor. Die Rücklaufquote beträgt bei den Vergabestellen des Landes und der Kommunen insgesamt 62,8 Prozent und ist damit als überdurchschnittlich und repräsentativ zu bewerten. Auf Seiten der Unternehmen beträgt die Quote 5,79 Prozent, sodass die Befragung stabile und belastbare Ergebnisse lieferte. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen, die im Fokus des Evaluierungsauftrags standen, beteiligten sich an der Befragung.

Bereits parallel zur quantitativen Befragung der Unternehmen wurden Expertenworkshops und -interviews mit ausgewählten Vergabestellen geführt, um die Ergebnisse der quantitativen Erhebung gezielt zu spiegeln und entsprechend einordnen zu können (Arbeitspaket 4). Im Anschluss daran wurden gleichermaßen Interviews mit Vertretern von Unternehmen und Interessenverbänden geführt. Insgesamt fanden 17 Experteninterviews bzw. -workshops statt.

Das abschließende Arbeitspaket 5 beinhaltete die Erstellung des Evaluierungsberichts sowie die Ausrichtung eines Abschlussworkshops zur Präsentation und Diskussion erster Ergebnisse im Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern. Der Teilnehmerkreis umfasste – wie bereits beim Auftaktworkshop – Vertreter des Ministeriums, von Interessenverbänden, Bietern und Vergabestellen.

## o.2 Ergebnisse der Evaluierung

### o.2.1 Allgemeine Bewertung der Auswirkungen des VgG M-V

Im Allgemeinen kann festgestellt werden, dass die mit Einführung des VgG M-V befürchteten negativen Auswirkungen weitestgehend nicht eingetreten sind und das Gesetz einen positiven Beitrag zur Rechtssicherheit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie in gewissem Maße auch zur Erreichung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele geleistet hat.

Die Bieter- und Auftragnehmerstruktur hat sich zwar weitgehend als konstant erwiesen, allerdings waren die Auswirkungen auf Kleinst- und kleine Unternehmen leicht negativ, wie die Befragungen der Vergabestellen und Unternehmen gleichermaßen bestätigten. Zudem hat das VgG M-V deutliche Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand und die internen Bürokratie- und Prozesskosten, die eine Mehrheit der Vergabestellen als „stark zunehmend“ klassifizierte. Allerdings gilt dies insbesondere für den Umstellungsaufwand, der aufgrund der neuen Regelungen und der Erbringung zusätzlicher Nachweise zustande kam. Ein tatsächlicher dauerhafter Mehraufwand lässt sich nur bei wenigen Vergabestellen verzeichnen.

Im Folgenden werden die einzelnen Ergebnisse unter bestimmten Gesichtspunkten überblicksartig zusammengefasst.

### o.2.2 Verständlichkeit und Umsetzbarkeit des VgG M-V

Die Verständlichkeit des VgG M-V wird von den Vergabestellen und den Unternehmen sehr ähnlich beurteilt. Auf Seiten der Vergabestellen bewerten 47 Prozent (Land) bzw. 46 Prozent (Kommunen) die allgemeine Verständlichkeit als „befriedigend“; auf Seiten der Unternehmen sind es 40 Prozent. Jeweils rund ein Drittel der Befragten empfinden die Verständlichkeit gar nur als „ausreichend“ oder „ungenügend“. Dies gilt insbesondere für die Durchführung der Kontrollen zur Zahlung des Mindestlohns, aber auch die korrekte Anwendung zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots gemäß § 7 VgG M-V.

Korrespondierend zur Verständlichkeit wird auch die grundsätzliche Zufriedenheit mit der praktischen Umsetzbarkeit des VgG M-V von den Vergabestellen überwiegend als „befriedigend“ bewertet. Zusätzliche Erläuterungen und Hinweise, die vom Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus zur Verfügung gestellt wurden, intendieren bestehende Lücken bei der Verständlichkeit und Umsetzbarkeit zu schließen, sind allerdings nicht jeder Mitarbeiterin/jedem Mitarbeiter hinreichend bekannt.

### o.2.3 Entwicklung der Bieter-, Auftragnehmer- und Wettbewerbsstruktur

Die Bieter- und Auftragnehmerstruktur wird von etwa 80 Prozent der Vergabestellen und Unternehmen sowohl nach Einführung des VgG M-V als auch nach Ergänzung um den Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro/Stunde als gleichbleibend eingeschätzt. Unter Berücksichtigung der Unternehmensgröße hat sich allerdings gezeigt, dass es – im Vergleich zu Großunternehmen – für kleinere Unternehmen etwas schwieriger geworden ist, sich erfolgreich um öffentliche Aufträge zu bewerben und den Zuschlag zu erhalten, wie verschiedene Berechnungen zeigten. Dies wurde durch die Befragung der Vergabestellen unterstrichen, die im

Saldo einen leichten Rückgang der Bieter und Auftragnehmer bei Kleinst- und kleinen Unternehmen verzeichneten. Zudem ist es vor dem Hintergrund demographischer Effekte und der Herausforderung Unternehmensnachfolger zu benennen, v.a. in den strukturschwachen Regionen, wie beispielsweise im Nordosten Mecklenburg-Vorpommerns, zunehmend schwierig geeignete Bieter für öffentliche Aufträge zu finden.

Wenngleich die Befragung der Vergabestellen und Unternehmen zeigte, dass die Bieter- und Auftragnehmerstruktur überwiegend konstant ist, nahmen rund ein Drittel der Unternehmen (29 Prozent) eine Veränderung in der Wettbewerbsstruktur wahr. Hierbei stellte sich heraus, dass die Konkurrenz aus Mecklenburg sehr konstant ist, während die Zahl der Wettbewerber aus umliegenden Bundesländern zunimmt. Im Gegenzug dazu verzeichnen 28 Prozent der befragten Unternehmen einen Rückgang der Konkurrenz aus dem europäischen Ausland.

#### **o.2.4 Veränderung der Angebotspreise und des Preisdrucks**

Drei Viertel der befragten Vergabestellen konnte keine signifikante Steigerung der Angebotspreise feststellen und auch aus Sicht der Unternehmen waren die Angebotspreise mit Einführung des VgG M-V weitestgehend stabil. Steigende Angebotspreise ließen sich vor allem auch in Wirtschaftsbranchen, wie Gebäudereinigungsdienstleistungen, Sicherheitsdienstleistungen sowie Garten- und Landschaftsbau, in denen z. T. Löhne von unter 8,50 Euro/Stunde gezahlt wurden, feststellen. Obwohl rund ein Drittel der Vergabestellen mit Einführung des Mindestlohns einen Preissprung verzeichnete, werden als wesentliche Gründe für höhere Angebotspreise vor allem die allgemeine Entwicklung der Inflationsrate (92 Prozent), die Entwicklung der generellen Lohnkosten (73 Prozent) und schließlich die Einführung des Mindestlohns (57 Prozent) genannt.

65 Prozent der befragten Unternehmen verzeichneten ebenfalls eine Konstanz der Angebotspreise mit der Einführung des VgG M-V. Bei 17 Prozent der Unternehmen sanken die Preise sogar, während 18 Prozent der Firmen ihre Preise erhöhen mussten. Infolge der Einführung des Mindestlohns gaben 24 Prozent der Unternehmen an, dass die Angebotspreise gestiegen sind; im Allgemeinen sind die Preise aber auch infolge dieses Schrittes gleich geblieben (72 Prozent). Als maßgebliche Gründe gelten auch hier die Entwicklung der allgemeinen Lohnkosten (83 Prozent), die Entwicklung der Inflationsrate (45 Prozent) sowie die Einführung des Mindestlohns (41 Prozent). Hinzu kommen höhere Umweltauflagen (50 Prozent) wie auch die Wahl des Vergabeverfahrens (50 Prozent).

Obwohl sowohl die befragten Vergabestellen als auch die Firmen überwiegend gleichbleibende Angebotspreise konstatierten, gab eine Mehrheit der Unternehmen (56 Prozent) an, dass sie einen steigenden Preisdruck bei öffentlichen Aufträgen verzeichnen. Die Entwicklung geht auch mit der Wahrnehmung von rund einem Drittel der Unternehmen einher, dass die Zahl der öffentlichen Aufträge mit Einführung des Vergabegesetzes rückläufig ist und steigende Kosten nur bedingt an die öffentlichen Auftraggeber weitergegeben werden konnten, um diese entsprechend zu kompensieren.

### **o.2.5 Bürokratie- und Prozesskosten**

Unternehmen und Vergabestellen stellten eine Steigerung der internen Bürokratie- und Prozesskosten sowie der Bearbeitungsdauer infolge der Einführung des VgG M-V fest. Hervorzuheben ist hierbei jedoch, dass die Steigerung im Mittel moderat ausfällt und vor allem aus einem gewissen Umstellungsaufwand infolge der neuen rechtlichen Regelungen und Nachweise resultiert. Insbesondere bei größeren Ausschreibungen ist der Mehraufwand auf Seiten der Vergabestellen damit gering. Anders stellt es sich bei kleineren Ausschreibungen dar, deren Auftragswert knapp oberhalb der Bagatellgrenze von 500 Euro liegt, da für diese ebenfalls die vorgesehenen Eigenerklärungen und Nachweise zu erbringen sind.

Einen Anstieg der Verfahrenskosten konnten die Vergabestellen vor allem bei der Erstellung/Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen sowie der Prüfung und Wertung der Angebote konstatieren. Bei den Unternehmen erstreckte sich der Mehraufwand insbesondere auf die Bereitstellung von Eignungsnachweisen, die Erstellung eines Angebots und die Anforderung und Auswertung der Vergabeunterlagen. Eine Aussage über die tatsächliche Höhe des Anstiegs ist an dieser Stelle nur bedingt möglich, da diese zwischen ein/zwei und bis zu 20 Prozent schwankt. In der Regel nivellierten sich Steigerungen durch interne Umstrukturierungen und die gewonnene Routine im Umgang mit dem VgG M-V.

### **o.2.6 Zusätzliche Anforderungen gem. §5 Satz 2 VgG M-V**

Mehr als 60 Prozent der Vergabestellen in Mecklenburg-Vorpommern machen von der Möglichkeit, zusätzliche soziale, umweltbezogene und innovative Anforderungen im Sinne von § 5 Satz 2 VgG M-V zu stellen, keinen Gebrauch. Sofern diese Option Eingang in die Ausschreibung fand, konzentrierten sich diese meist auf umweltbezogene Aspekte unter Berücksichtigung einer stärkeren Nachhaltigkeit. In Form der Mindestlohnbestimmungen sowie der Hinwirkung auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen haben wichtige soziale Kriterien aber bereits Eingang in das VgG M-V gefunden, die von Seiten der Vergabestellen mitunter irrtümlich den zusätzlichen sozialen Aspekten gemäß § 5 Satz 2 VgG M-V zugeordnet wurden.

Im Zuge der Evaluierung zeigte sich zudem, dass soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte bei der Mehrheit der befragten Firmen zumindest in mittlerem Umfang bereits Eingang in die jeweiligen Unternehmensstrategien gefunden haben.

### **o.2.7 Mindestlohn: Anwendung, Wirkung, Durchsetzung und Kontrolle**

Während die Zahlung des Mindestlohns für vom Land Mecklenburg-Vorpommern vergebene und geförderte Aufträge obligatorisch ist, können die Kommunen diesen grundsätzlich fakultativ festschreiben. Von dieser Option machte die Mehrheit der kommunalen Vergabestellen Gebrauch. Ziel der Einführung des Mindestlohns war die Verbesserung der Lohnsituation der mit der Ausführung öffentlicher Aufträge befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dieses Ziel konnte nur im Ansatz und vor allem bei Vorhandensein eines persönlicheren Bezugs zu den jeweiligen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erreicht werden. Umgehungstatbestände, wie die Kompensation im Rahmen privatwirtschaftlicher Aufträge sowie unbezahlte Mehrarbeit, sind vorhanden, werden aber aufgrund geringer Kontrollen selten aufgedeckt. Im Rahmen der Evaluierung konnte nur ein Tatbestand sowie ein

weiterer Verdachtsfall ermittelt werden, die offiziell bekannt sind. Neben Maßnahmen zur Umgehung des Mindestlohns wird dieser aber auch nicht immer von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern angenommen, sofern zu befürchten ist, dass soziale Grundsicherungsleistungen entsprechend gekürzt werden.

Die Durchsetzung der Zahlung des Mindestlohns erfolgt von Seiten der Vergabestellen überwiegend durch die Nutzung der „Vorlage für Verpflichtungserklärungen für Bieter/Bietergemeinschaften zur Umsetzung der §§ 9 und 10 VgG M-V gem. Verwaltungsvorschrift vom 9.10.2012“ (71 Prozent „häufig“ oder „immer“) bzw. die Abgabe einer Eigenerklärung der Unternehmen (73 Prozent „häufig“ oder „immer“). Diese Ergebnisse wurden durch die Befragung der Unternehmen bestätigt.

Die Zahlung des Mindestlohns wird hauptsächlich durch eine schriftliche Vorabklärung zur Zahlung eines Stundenentgelts von mindestens 8,50 Euro kontrolliert. Eine direkte Einsicht in die Entgeltabrechnungen durch den Auftraggeber bzw. die Beauftragung einer dritten Stelle kommt nur selten zur Anwendung. Allerdings hat beispielsweise das Landesamt für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern einen detaillierten Leitfaden für die Vornahme von Kontrollen bei den Auftragnehmern zur Einhaltung der Mindestlohngrenzen im Sinne der §§ 9 und 10 VgG M-V für die Straßenbauverwaltungen entwickelt. Weiterhin ist im Rahmen der Evaluierung deutlich geworden, dass eine Kontrolle der Zahlung des Mindestlohns dann eher erfolgt, wenn ein persönlicher Bezug zu den Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmern des Auftragnehmers besteht.

### **o.2.8 Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots**

§ 7 VgG M-V regelt, wie das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln ist. Diese Konkretisierung hat aus Sicht von 39 Prozent der Vergabestellen einen spürbar positiven Einfluss auf die Zuschlagserteilung in der Vergabepaxis. Die im Gesetz vorgesehene Methodik zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots bildet die Quotientenbildung, die aber nur von 14 Prozent der befragten Vergabestellen „häufig“ oder „immer“ angewendet wird. Die meisten Vergabestellen vergeben ihre Aufträge auf Grundlage des günstigsten Anschaffungspreises (86 Prozent „häufig/immer“) oder der Gewichtung einzelner Zuschlagskriterien inklusive des Preises (59 Prozent „häufig/immer“).<sup>1</sup> Aufgrund dessen veröffentlichte das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mitte Oktober 2014 eine Handreichung zur korrekten Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots, die allerdings nicht in die Evaluierung einfließen konnte.

## **o.3 Handlungsempfehlungen auf Grundlage der vorliegenden Ergebnisse**

Auf der Grundlage der mittels quantitativer und qualitativer Methoden gewonnenen Ergebnisse wurden konkrete Handlungsempfehlungen für die behutsame Weiterentwicklung des VgG M-V herausgearbeitet. Diese beinhalten:

- Mit der Einführung eines flächendeckenden bundeseinheitlichen Mindestlohns von zunächst 8,50 Euro/Stunde gem. MiLoG wird ein zentraler Regelungsbestand des VgG

---

<sup>1</sup> Mehrfachnennung möglich.

M-V bundeseinheitlich geregelt. Aufgrund dessen und erheblicher europarechtlicher Risiken empfehlen wir auf einen eigenen vergabespezifischen Mindestlohn im VgG M-V zu verzichten und § 9 VgG M-V um einen Verweis auf das MiLoG zu ergänzen bzw. den allgemeinen Mindestlohn unter die Bestimmung des § 9 Abs. 3 VgG M-V zu subsumieren. Die Bestimmungen des VgG M-V zur Tariftreue sollten in ihrer jetzigen Form beibehalten werden.

- Das vom Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus zirkulierte Rundschreiben „Handreichung zur Umsetzung des § 7 VgG M-V“ sollte durch den Erlass einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift rechtsverbindliches Gewicht erhalten, um den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit weiter zu stärken.
- Mit Blick auf die Angemessenheit des Preises (geregelt in § 6 VgG M-V) sollte eine Regelung in Erwägung gezogen werden, die grundlegende Zweifel erst ab einer Abweichung von 20 Prozent vorsieht, da sich die bisherige Bestimmung (10 Prozent Abweichung) gerade bei der Ausschreibung von Dienstleistungen als mitunter schwierig erweist.
- Aufgrund der Zunahme der Bürokratie- und Prozesskosten, v.a. bei Ausschreibungen mit geringen Auftragsvolumina, empfehlen wir die Anhebung der „Bagatellgrenze“ von derzeit 500 auf 1.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) für Direktkäufe nach § 3 Abs. 6 VOL/A i.V. mit § 1 Abs. 3 VgG M-V, mit der Folge, dass bis zu diesem Auftragswert ein Vergabeverfahren entfällt und das VgG M-V nicht gilt.
- Vor dem Hintergrund der Hinwirkungspflicht nach § 11 VgG M-V zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen empfehlen wir die Einführung einer Wertgrenze, ab der § 11 Anwendung findet, um den Verwaltungsaufwand und somit Bürokratie- und Prozesskosten zu begrenzen (z. B. 10.000 Euro).
- Die Verständlichkeit des VgG M-V wurde durch den Erlass der Hinweise zur Umsetzung der §§ 9,10 VgG M-V und das Rundschreiben „Handreichung zur Umsetzung des § 7 VgG M-V“ verbessert. Diese Hinweise sowie praktische Tipps zum Vergaberecht sollten in einem separaten Bereich auf der Homepage des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus online zugänglich gemacht, zumindest aber im Intranet der Landesregierung veröffentlicht werden. Zudem empfehlen wir jährlich ein bis zwei zentrale Veranstaltungen des Ministeriums gemeinsam mit der Auftragsberatungsstelle, die als Multiplikator dienen kann, zur Anwendung des VgG M-V und möglichen Neuerungen im Vergaberecht.
- Der Ansatz des „strategischen Einkaufs“ sollte weiter gestärkt werden. Der E-Shop des Landesamtes für innere Verwaltung bietet hier bereits eine gute Grundlage und sollte kontinuierlich weiterentwickelt und optimiert werden.

# Inhaltsverzeichnis

Executive Summary .....	III
Abbildungsverzeichnis .....	XII
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Hintergrund .....	1
1.1.1 Einordnung des VgG M-V in das europäische und nationale Vergaberecht unter besonderer Berücksichtigung des vergabespezifischen Mindestlohns gem. § 9 Abs. 7 VgG M-V .....	3
1.1.2 Das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu anderen Landesvergabegesetzen.....	8
1.2 Untersuchungsleitende Fragestellungen.....	10
1.3 Methodisches Vorgehen .....	12
<b>2 Evaluierung des Vergabegesetzes in Einrichtungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommunen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen</b> .....	<b>14</b>
2.1 Auftaktworkshop zur Projektcharakterisierung.....	14
2.2 Auswertung der quantitativen Befragung von Einrichtungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommunen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.....	15
2.2.1 Überblick über die Datenerfassung.....	15
2.2.2 Allgemeine Bewertung der Auswirkungen des Vergabegesetzes auf Beschaffungsprozess-, Bürokratiekosten und Vergabeverfahren .....	19
2.2.3 Rechtsanwendung und Rechtsumsetzung: Eignung der Bieter, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, Tariftreue, Mindestlohn sowie Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen .....	28
2.2.4 Entwicklung der Bieter-, Auftragnehmer- und Preisstruktur .....	35
2.2.5 Zukünftige Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens in Mecklenburg-Vorpommern.....	44
2.2.6 Statistische Daten aus Vergabestellen .....	46
2.3 Auswertung der qualitativen Befragung: Expertengespräche mit politischen Vertretern und verantwortlichen Praktikern.....	52
2.3.1 Überblick der Expertenworkshops und -interviews.....	52
2.3.2 Auswertung der Experteninterviews.....	53
2.3.2.1 Allgemeine Verständlichkeit und Umsetzbarkeit des VgG M-V.....	53
2.3.2.2 Entwicklung der Bieter-, Auftragnehmer- und Wettbewerbsstruktur .....	54
2.3.2.3 Veränderung der Angebotspreise und des Preisdrucks .....	54

2.3.2.4 Entwicklung der Prozess- und Bürokratiekosten sowie der Bearbeitungsdauer .....	55
2.3.2.5 Zusätzliche Anforderungen gem. § 5 Satz 2 VgG M-V .....	55
2.3.2.6 Mindestlohn: Anwendung, Wirkung, Durchsetzung und Kontrolle .....	56
2.3.2.7 Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots .....	56
2.3.2.8 Gestaltungswünsche seitens der Vergabestellen .....	57
<b>3 Evaluierung des Vergabegesetzes in Unternehmen einschließlich des Handwerks .....</b>	<b>59</b>
3.1 Auswertung der quantitativen Befragung von Unternehmen einschließlich des Handwerks.....	59
3.1.1 Überblick über die Datenerfassung .....	59
3.1.2 Bewertung des Vergabegesetzes hinsichtlich Beteiligungsbegehren und -möglichkeiten.....	60
3.1.3 Entwicklung der Kosten-, Wettbewerbs- und Preisstruktur .....	67
3.1.4 Bewertung der Kontrollmechanismen aus Sicht der Auftragnehmer .....	75
3.1.5 Vorstellungen zur künftigen Gestaltung des Vergaberechts in Mecklenburg-Vorpommern aus Sicht der Unternehmen .....	76
3.1.6 Statistische Daten zu den befragten Unternehmen .....	78
3.2 Auswertung der qualitativen Befragung: Expertengespräche mit Vertretern aus Unternehmen, einschließlich des Handwerks, und Interessenverbänden .....	81
3.2.1 Überblick über die Gespräche .....	81
3.2.2 Bewertung des Vergabegesetzes und Handhabe in der Praxis.....	81
<b>4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>83</b>
4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse .....	83
4.1.1 Mindestlohn: Anwendung, Wirkung, Durchsetzung und Kontrolle.....	83
4.1.2 Entwicklung der Bieter-, Auftragnehmer- und Wettbewerbsstruktur unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittelständischer Unternehmen einschließlich des Handwerks .....	84
4.1.3 Verständlichkeit und Umsetzbarkeit des VgG M-V .....	85
4.1.4 Entwicklung der Bürokratie- und Prozesskosten.....	85
4.1.5 Veränderung der Angebotspreise und des Preisdrucks.....	86
4.1.6 Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes in § 7 VgG M-V .....	86
4.1.7 Zusätzliche Anforderungen gem. § 5 Satz 2 VgG M-V .....	87
4.2 Fazit .....	88
4.3 Handlungsempfehlungen .....	89
Anlagen.....	94
Abkürzungen .....	120
Impressum.....	121

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1: Behördenbefragung Rücklaufquote.....	18
Abb. 2.2: Kommunalen Bereich: Positiver Rücklauf in Prozent .....	19
Abb. 2.3: Charakterisierung des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland.....	20
Abb. 2.4: Kostenentwicklung der öffentlichen Beschaffung in den letzten fünf Jahren .....	20
Abb. 2.5: Priorität der Ziele speziell für den Beschaffungsbereich.....	21
Abb. 2.6: Grundsätzliche Bewertung der Verständlichkeit des VgG M-V.....	22
Abb. 2.7: Grundsätzliche Zufriedenheit mit der praktischen Umsetzbarkeit des VgG M-V.....	22
Abb. 2.8: Einfluss des VgG M-V auf ausgewählte Faktoren .....	23
Abb. 2.9: Entwicklung der Verfahrenskosten seit Inkrafttreten des VgG M-V im Vergleich zu 2010 – Öffentliche Ausschreibungen.....	24
Abb. 2.10: Entwicklung der Verfahrenskosten seit Inkrafttreten des VgG M-V im Vergleich zu 2010 – Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb.....	24
Abb. 2.11: Vor- und Nachteile des VgG M-V .....	25
Abb. 2.12: Zusammenfassung der Wirkung des VgG M-V.....	26
Abb. 2.13: Anwendungshäufigkeit der verschiedenen Vergabetechnologien .....	27
Abb. 2.14: Zusätzliche Anforderungen an Bieter im Sinne von § 5 Satz 2 VgG M-V.....	28
Abb. 2.15: Einfluss der Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes .....	29
Abb. 2.16: Methodik zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots.....	29
Abb. 2.17: Nutzung betriebswirtschaftlicher Methoden beim Beschaffungsprozess.....	30
Abb. 2.18: Kenntnisstand ILO-Kernarbeitsnormen.....	31
Abb. 2.19: Methoden zur Gewährleistung der ILO-Kernarbeitsnormen .....	32
Abb. 2.20: Anteil der Kommunen, die die Zahlung eines Mindestlohns festschreiben .....	33
Abb. 2.21: Rechtliche Grundlage für die Übernahme des Mindestlohns.....	33
Abb. 2.22: Durchsetzung der Zahlung eines Tarif- bzw. Mindestlohns.....	34
Abb. 2.23: Kontrolle der Zahlung eines Tarif- bzw. Mindestlohns .....	34
Abb. 2.24: Bewertung der zentralen Informationsstelle, in die Auftragsperren einzustellen sind.....	35

Abb. 2.25: Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensgröße) – Kleinstunternehmen (max. 9 Mitarbeiter, max. 2 Mio. € Jahresumsatz).....	36
Abb. 2.26: Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensgröße) – Kleine Unternehmen (max. 49 Mitarbeiter, max. 10 Mio. € Jahresumsatz) .....	36
Abb. 2.27: Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensgröße) – Mittlere Unternehmen (max. 249 Mitarbeiter, max. 50 Mio. € Jahresumsatz) .....	37
Abb. 2.28: Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensgröße) – Großunternehmen (über 249 Mitarbeiter oder über 50 Mio. € Jahresumsatz).....	37
Abb. 2.29: Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensherkunft) – Unternehmen aus anderen Bundesländern.....	38
Abb. 2.30: Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensherkunft) – Unternehmen aus anderen EU-Staaten .....	38
Abb. 2.31: Veränderung der Auftragnehmerstruktur nach Einführung des Vergabegesetzes – Insgesamt.....	39
Abb. 2.32: Veränderung der Auftragnehmerstruktur nach Einführung des Vergabegesetzes nach Unternehmensgröße .....	39
Abb. 2.33: Veränderung der Auftragnehmerstruktur nach Einführung des Mindestlohns – Insgesamt.....	40
Abb. 2.34: Veränderung der Auftragnehmerstruktur nach Einführung des Vergabegesetzes nach Unternehmensgröße .....	40
Abb. 2.35: Anteil der Vergabestellen, die eine signifikante Preisveränderung konstatierten .....	41
Abb. 2.36: Entwicklung der Angebotspreise nach Branchen gegliedert.....	42
Abb. 2.37: Wesentliche Gründe für Veränderungen in den Angebotspreisen .....	43
Abb. 2.38: Entwicklungen der Angebotspreise durch VgG M-V und Mindestlohn.....	43
Abb. 2.39: Ist Ihnen eine Ausschreibung bekannt, auf die – mutmaßlich aufgrund der Vergabegesetzaufgaben – kein Gebot einging? .....	44
Abb. 2.40: Prioritäten für die künftige Gestaltung des Beschaffungswesens generell.....	45
Abb. 2.41: Prioritäten für die Zukunft hinsichtlich der Transparenz der Beschaffung.....	46
Abb. 2.42: Organisation der Beschaffung in Mecklenburg-Vorpommern .....	47
Abb. 2.43: Organisation der Beschaffung in Mecklenburg-Vorpommern auf kommunaler und Landesebene.....	47
Abb. 2.44: Anteil der Vergabeverfahren an allen 2013 vergebenen Aufträgen .....	48
Abb. 2.45: Geschätzte durchschnittliche Bieteranzahl 2010 bis 2013.....	48

Abb. 2.46: Anteil neuer Lieferanten und Dienstleister von 2010 bis 2013 .....	49
Abb. 2.47: Regionale Herkunft der Lieferanten und Dienstleister.....	49
Abb. 2.48: Anteil der Verfahrenskosten in Relation zum gesamten Beschaffungsvolumen p.a.	50
Abb. 2.49: Form der Haushaltsführung in den jeweiligen Einrichtungen .....	50
Abb. 2.50: Anteil explizit für die Beschaffung ausgebildeter Mitarbeiter .....	51
Abb. 2.51: Ausbildungsniveau und -richtung der Beschaffer.....	51
Abb. 3.1: Anzahl der Unternehmen, die sich in den Jahren 2010-2013 um öffentliche Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern beworben haben.....	61
Abb. 3.2: Durchschnittliche Anzahl der abgegebenen Angebote pro Jahr .....	61
Abb. 3.3: Zuordnung der Angebote/Aufträge nach Auftragsart .....	62
Abb. 3.4: Prozentualer Anteil der verschiedenen Vergabearten.....	63
Abb. 3.5: Prozentuale Veränderung der Häufigkeit der Angebotsabgabe für öffentliche Aufträge seit Einführung des VgG M-V im Vergleich zu 2010.....	63
Abb. 3.6: Bewertung der allgemeinen Verständlichkeit des VgG M-V .....	65
Abb. 3.7: Häufigkeit zusätzlicher Anforderungen in Bezug auf soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte.....	65
Abb. 3.8: Soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte in den Unternehmens- strategien .....	66
Abb. 3.9: Konkrete soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte in den Unternehmensstrategien.....	67
Abb. 3.10: Prozentualer Anteil der Unternehmen, die mit Einführung des VgG M-V eine Veränderung in der Wettbewerbsstruktur wahrgenommen haben .....	68
Abb. 3.11: Gefühlte Veränderung der Anzahl der Konkurrenten.....	68
Abb. 3.12: Veränderung der Wettbewerbsstruktur nach Herkunft.....	69
Abb. 3.13: Wahrnehmung des Preisdrucks bei öffentlichen Aufträgen .....	69
Abb. 3.14: Wahrgenommene Veränderung der Anzahl öffentlicher Aufträge mit Einführung des VgG M-V .....	70
Abb. 3.15: Anteil der Unternehmen, die von einer Verpflichtung zum Mindestlohn seitens der Kommunen betroffen waren .....	70
Abb. 3.16: Veränderung der internen Prozess- und Bürokratiekosten seit Einführung des VgG M-V im Juli 2011.....	71
Abb. 3.17: Auswirkungen der vergaberechtlichen Regelungen auf die Angebotspreise.....	72

Abb. 3.18: Wesentliche Gründe für Veränderungen der Angebotspreise aus Sicht der Unternehmen .....	72
Abb. 3.19: Notwendigkeit von Lohnanpassungen mit Einführung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 €/Stunde.....	73
Abb. 3.20: Anteil der Unternehmen, die nicht den Mindestlohn zahlen.....	73
Abb. 3.21: Refinanzierung höherer Preise.....	73
Abb. 3.22: Kompensation gestiegener Lohnkosten .....	74
Abb. 3.23: Einschätzung der Höhe des Mindestlohns von 8,50 Euro/Stunde .....	75
Abb. 3.24: Durchsetzung der Zahlung des Tarif- bzw. Mindestlohns .....	75
Abb. 3.25: Kontrolle der Zahlung eines Tarif- bzw. Mindestlohns .....	76
Abb. 3.26: Verteilung der beteiligten Unternehmen nach Branchen.....	79
Abb. 3.27: Verteilung der befragten Unternehmen nach Größe .....	79
Abb. 3.28: Anteil der Unternehmen, die in Mecklenburg-Vorpommern ansässig sind.....	80
Abb. 3.29: Funktion der Befragten in den jeweiligen Unternehmen.....	80

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund

Am 7. Juli 2011 hat der Landtag des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach mehrjährigen Verhandlungen das Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern (Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern – VgG M-V) beschlossen, das schließlich am 16. Juli 2011 in Kraft getreten ist (Landtags-Drucksache 5/4190 vom 02.03.2011). Das Gesetz regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge im Land Mecklenburg-Vorpommern. Der Zweck des VgG M-V ist in § 1, Abs. 1 formuliert. Dort heißt es:

„Dieses Gesetz soll die Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe in Mecklenburg-Vorpommern und die Rahmenbedingungen für mittelständische Unternehmen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe verbessern. Es dient einem gerechten Interessenausgleich zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern sowie zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.“

Konkret zielt das VgG M-V darauf ab, Vergaberegeln unterhalb der Schwellenwerte nach den Abschnitten 1 der Vergabe- und Vertragsordnungen (VOL/A, VOB/A), bestehenden Erlassen und Verwaltungsvorschriften formalgesetzliche Geltung zu verschaffen und weitergehende Anforderungen auch oberhalb der Schwellenwerte einzuführen (z. B. Tariftreue). Die wesentlichen Inhalte des Gesetzes betreffen in erster Linie:

- Regelungen über die Einhaltung von Tariftreue bei der Erbringung von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr und Öffentlichem Personennahverkehr sowie in Wirtschaftsbranchen aufgrund bundesgesetzlicher Bestimmungen (insbesondere nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz – AEntG),
- verpflichtende Regelungen im Rahmen der Wertung von Angeboten (Regelungen zur Angemessenheit des Preises und eine verpflichtend anzuwendende Methode zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes),
- eine Hinwirkungspflicht der Vergabestellen gegenüber den Bietern, dass keine Waren Gegenstand der Leistung sind, die unter Missachtung der Kernarbeitsnormen der International Labour Organization (ILO) gewonnen oder hergestellt werden,
- Ex-Post-Informationspflichten in Anlehnung an § 101a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zur Sicherstellung eines unterschwelligen „kleinen“ Rechtsschutzes und
- Vorschriften über die Kontrolle und Sanktionen der im Gesetz geregelten Bestimmungen zur Einhaltung der Tariftreue und/oder Zahlung des vergabespezifischen Mindestlohns.

Das Erste Gesetz zur Änderung des VgG M-V (Landtagsdrucksache 6/721) vom 25. Juni 2012 (GVBl. M-V S. 238) trat am 30. Juni 2012 in Kraft. Gegenstand des Gesetzes war die Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro/Stunde, der an die mit der Ausführung öffentlicher Aufträge befassten Beschäftigten gezahlt werden muss, soweit keine höheren Entgelte aufgrund tariflicher oder gesetzlicher Bestimmungen gelten. Ziel der Einführung dieses sogenannten „vergabespezifischen“ Mindestlohns war es, „die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass den Menschen in Mecklenburg-Vorpommern nachhaltige Arbeitsplätze mit attraktiven Löhnen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen“ und dem Fachkräftemangel infolge eines steigenden Lohnniveaus bei der Ausführung öffentlicher Aufträge

entgegenzuwirken, wie aus der Koalitionsvereinbarung 2011 bis 2016 hervorgeht. Während die Vergabestellen des Landes verpflichtet sind, die Bieter in einem Vergabeverfahren auf die Zahlung des Mindestlohns unter den Bedingungen des § 9 Abs. 7 VgG M-V vertraglich festzulegen, liegt es im Ermessen der Kommunen, danach zu verfahren. Fraglich, und daher auch Bestandteil des vorliegenden Evaluationsberichts, ist aber auch, inwieweit Unternehmen von der Mindestlohnregelung betroffen waren oder ob diese nicht bereits aufgrund anderer tariflicher Bestimmungen oder gesetzlicher Vorschriften, insbesondere nach dem AentG, zur Zahlung eines Stundenlohns von mindestens 8,50 Euro angehalten waren. Dieser Aspekt wird in Kapitel 3 noch einmal ausführlicher aufgegriffen.

Des Weiteren dient das Gesetz als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass weiterer Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Dies sind im Einzelnen:

- die Landesverordnung zur Durchführung des VgG M-V (Vergabegesetzdurchführungslandesverordnung – VgGDLVO) vom 22. Mai 2012 (GVOBl. M-V S. 149), in Kraft getreten am 9. Juni 2012;
- die Hinweise zur Umsetzung der §§ 9, 10 des VgG M-V vom 9. Oktober 2012 (AmtsBl. M-V S. 748), in Kraft getreten am 30. Oktober 2012; sowie
- die Erste Landesverordnung zur Änderung der Vergabegesetzdurchführungslandesverordnung vom 5. September 2013 (AmtsBl. M-V S. 547), in Kraft getreten am 28. September 2013.

Der Geltungsbereich des VgG M-V wird in den „Hinweisen zur Umsetzung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 28. Februar 2013 ausführlich erläutert. Dort heißt es konkret:

„Nach § 1 Absatz 2 Satz 1 VgG M-V umfasst der persönliche Anwendungsbereich neben dem Land alle Kommunen und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Damit sind auch solche juristischen Personen erfasst, die dem Vergabegesetz im ‚Unterschwellenbereich‘ bislang nicht oder nicht in dieser Weise unterfielen [...]. Eine wichtige Einschränkung gilt für die Bestimmungen über den Mindestlohn in § 9 Absatz 7 VgG M-V. Erfasst sind hier nur das Land – also die Gebietskörperschaft Mecklenburg-Vorpommern – und unter bestimmten Voraussetzungen die Kommunen. Das Vergabegesetz erfasst keine Landesgesellschaften. Dagegen sind Unternehmen und Einrichtungen der Kommunen betroffen; das ergibt sich aus § 14 Absatz 3 VgG M-V (abgedruckt im GVOBl. vom 15.07.2011, Seite 411, 414), § 21 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik), § 75 Absatz 1, §§ 68, 69 der Kommunalverfassung (KV) [...]. Reine Zuwendungsempfänger sind nicht Adressaten des Vergabegesetzes.“

Das VgG M-V tritt gemäß § 14 mit Ablauf des 31.12.2016 außer Kraft. Die zeitliche Befristung des Gesetzes erfolgte vor dem Hintergrund, die Wirksamkeit während seiner Laufzeit überprüfen zu wollen.

Die Grundlage für eine weitreichende Evaluierung des VgG M-V legte der Landtag mit seinem Beschluss vom 21. Juni 2012. Dort heißt es:

„Die Landesregierung wird aufgefordert, das Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge bis zum 31. März 2015 zu evaluieren und den Landtag hierüber zu unterrichten. Die Evaluation soll insbesondere die Wirkungen des Gesetzes auf die Lohnsituation der Beschäftigten im Bereich der öffentlichen Aufträge, die Auswirkungen auf klein- und mittelständische Unternehmen einschließlich des Handwerks, die Arbeit der öffentlichen

Auftragsvergabestellen im Rahmen dieses Gesetzes sowie die im Gesetz vorgesehenen Kontroll- und Sanktionsmechanismen umfassen und darstellen.“

Aufgrund dieses Beschlusses wurde die Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy am 13. November 2013 vom Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit der Evaluierung des Vergabegesetzes beauftragt.

Im Folgenden sollen die Besonderheiten des VgG M-V im Vordergrund stehen und eine Einordnung in das nationale und europäische Vergaberecht erfolgen. Im Anschluss daran werden die Landesvergabegesetze in einem politischen Kontext betrachtet, bevor die untersuchungsleitenden Fragestellungen und das methodische Vorgehen genauer beleuchtet werden. Um zu einem besserer Verständnis dieses Evaluierungsberichts beizutragen, wird der Begriff „Vergabestelle“ synonym für alle Vergabestellen und mit Beschaffungsvorgängen betrauten Einrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern verwandt.

### **1.1.1 Einordnung des VgG M-V in das europäische und nationale Vergaberecht unter besonderer Berücksichtigung des vergabespezifischen Mindestlohns gem. § 9 Abs. 7 VgG M-V**

Der haushaltsrechtliche Anknüpfungspunkt des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern ist § 55 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung (LHO), wonach neben dem Grundsatz der öffentlichen Ausschreibungen (Abs. 1) und dem Hinweis, dass beim Abschluss von Verträgen nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren ist (Abs. 2), für das öffentliche Auftragswesen „im Übrigen“ das VgG M-V in seiner jeweiligen Fassung gilt. Damit wurde eine haushaltsrechtliche Spezialregelung außerhalb der LHO geschaffen, die im Wesentlichen die Aussage des § 55 LHO und insbesondere die Abschnitte 1 von VOL/A und VOB/A als unter den EU-Schwellenwerten anzuwendende Verfahrensrichtlinien unberührt lassen, soweit das VgG M-V nichts anderes bestimmt. Damit hat der Landesgesetzgeber von seinem Recht Gebrauch gemacht, für öffentliche Aufträge außerhalb des EU-Vergaberechtes nach dem Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – d.h. insbesondere für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte – eigenständige Regelungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge durch öffentliche Auftraggeber in Mecklenburg-Vorpommern zu schaffen.

Ein Grund für diese gesetzgeberische Initiative war die nach Auffassung des Gesetzgebers fehlende gesetzliche Verankerung fundamentaler Grundzüge des Vergabeverfahrens, die dafür sorgen soll, dass ihre Bedeutung von allen Vergabestellen in vollem Umfang wahrgenommen wird. Das gelte namentlich für das Verbot des Zuschlags auf Angebote mit unangemessen hohen oder niedrigen Preisen und das Gebot des Zuschlags auf das wirtschaftlichste, nicht auf das billigste Angebot.<sup>2</sup> Diese fundamentalen Grundzüge wurden in den §§ 3-7 VgG M-V festgelegt, wobei die §§ 3, 4, 5 und 7 Abs. 1 weitestgehend die Formulierungen des § 97 Abs. 1-4, 5 GWB übernommen haben und damit auch unterhalb der EU-Schwellenwerte gesetzliche Wirkung

---

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 5/4190 v. 2.3.2011, S. 1.

entfalten. Die §§ 6 und 7 Abs. 2-6 machen konkrete Vorgaben, wie bei unangemessen hohen oder niedrigen Preisen und bei Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes zu verfahren ist.

Auf den ersten Blick könnte durch den Bezug in § 2 Abs. 1 VgG M-V auf die anzuwendenden Abschnitte 1 von VOB/A und VOL/A und die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Verwaltungsvorschriften des Landes der Eindruck entstehen, dass das Gesetz nur für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte gilt. Dem ist jedoch nicht so. Ein Grundgedanke war vielmehr, dass das Gesetz für alle öffentlichen Aufträge oberhalb wie unterhalb der EU-Schwellenwerte gelten soll. Namentlich sollen die Regelungen der §§ 9-11 VgG M-V (Tariftreue, Mindestlohn, Kontrollen und Sanktionen sowie ILO-Kernarbeitsnormen) auch im „Oberschwellenbereich“ gelten. Dies wird in § 2 Abs. 3 VgG M-V durch die Regelung zum Ausdruck gebracht, dass „höherrangiges Recht“, insbesondere das Recht der Europäischen Union sowie der Vierte Teil des GWB und die darauf beruhenden Bestimmungen (wie z. B. die Vergabeverordnung und die Abschnitte 2 von VOL/A und VOB/A), unberührt bleiben, damit die Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht überschritten wird.<sup>3</sup>

Zwar unterfällt das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe als solches der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz (GG).<sup>4</sup> Da jedoch der Bund keine abschließende Regelung getroffen hat, bleibt den Ländern ein Spielraum zum Erlass eigener Bestimmungen.<sup>5</sup> Soweit der Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts des Bundes im Vierten Teil des GWB betroffen ist, ergibt sich aus Art. 72 Abs. 1 GG, dass die Länder nur ergänzende Regelungen erlassen dürfen. Denn nach der zitierten Verfassungsbestimmung dürfen die Länder eigene Regelungen nur dann treffen, solange und soweit der Bund nicht bereits von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Ergänzende vergaberechtliche Regelungen durch Landesgesetz sind daher möglich, soweit der Bund den fraglichen Regelungsbereich nicht bereits selbst erschöpfend geregelt hat.

Aus den Allgemeinen Grundsätzen des § 3 Abs. 1 VgG M-V, insbesondere die Erfassung aller Dienstleistungen, die die Auftraggeber im Rahmen transparenter Vergabeverfahren zu beschaffen haben, ergibt sich, dass auch Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht werden, vom Gesetz erfasst sind. Der sich in diesem Zusammenhang aus § 2 Abs. 2 VgG M-V ergebende Vorrang des Gesetzes hat nämlich zur Folge, dass für die Vergabe freiberuflicher Leistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte den öffentlichen Auftraggebern in Mecklenburg-Vorpommern ein Regelwerk zur Verfügung steht, welches bei bloßer Anwendung der VOL/A gem. § 1 2. Strichaufzählung VOL/A nicht der Fall wäre. Überdies verweist § 1 2. Strichaufzählung VOL/A seit jeher auch schon darauf, dass Bestimmungen der Haushaltsordnungen unberührt bleiben, sodass sich auch aufgrund der haushaltsrechtlichen Spezialregelung des VgG M-V daraus keine Widersprüche ergeben. Im Ergebnis der Befragung der Vergabestellen war diese Schlussfolgerung nicht allen so deutlich.

Im EU-rechtlichen Zusammenhang liegt der Schwerpunkt des Gesetzes jedoch auf der vertiefenden Ausgestaltung des Artikels 26 RL 2004/18/EG. Dieser Artikel regelt, dass öffentliche

---

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 5/4190 v. 2.3.2011, S. 14, Hinweise des Wirtschaftsministeriums vom 28.2.2013 zur Umsetzung des VgG M-V, S. 5f.

<sup>4</sup> BVerfG vom 11. 7. 2006 — 1 BvL 4/00, NJW 2007, 51.

<sup>5</sup> Dorr in: Dreher/Motzke, Beck'scher Vergaberechtskommentar, 2. Auflage 2013, Einleitung, Rn. 84.

Auftraggeber „zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben können, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegeben werden.“ Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags können demnach insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen. Damit stellt die Richtlinie klar, wie die öffentlichen Auftraggeber zum Umweltschutz und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können und garantiert ihnen gleichzeitig, dass sie für ihre Aufträge ein optimales Preis-/Leistungsverhältnis erzielen können.<sup>6</sup>

In deutsches Recht umgesetzt wurde der Artikel 26 im Rahmen des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts vom 20.04.2009 in § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB, wobei der Bundesgesetzgeber zusätzlich auch die Berücksichtigung innovativer Aspekte aufnahm.<sup>7</sup> Damit antizipierte er bereits die Nachfolgebestimmung der Artikel 70 RL 2014/24/EU (klassische Vergaberichtlinie) und 87 RL 2014/25/EU (Sektorenvergaberichtlinie), die nunmehr auch innovationsbezogene Belange als Bedingungen für die Auftragsausführung als zulässig erachtet. Durch § 5 VgG M-V wurde die GWB-Regelung zusätzlich für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte gesetzlich kodifiziert.

Danach können über die Eignungskriterien Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Gesetzestreue und Zuverlässigkeit hinaus „zusätzliche Anforderungen an die Auftragnehmer gestellt werden, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Andere oder weitergehende Anforderungen dürfen an Auftragnehmer nur gestellt werden, wenn sie durch Landesgesetz vorgesehen sind.“

Mit dem VgG M-V wurden „weitergehende Anforderungen“ im Zusammenhang mit der Berücksichtigung sozialer Aspekte durch die zwingende Einholung von Verpflichtungserklärungen zur Beachtung von tarifvertraglichen Entgeltregelungen für öffentliche Aufträge im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs und des Öffentlichen Personennahverkehrs (§ 9 Abs. 1) und gesetzlich begründeter Mindestarbeitsbedingungen nach bundesgesetzlichen Bestimmungen (§ 9 Abs. 3) geregelt. Mit der ersten Änderung des VgG M-V am 25.6.2012 wurde zudem eine Verpflichtungsregelung zur Zahlung eines vergabespezifischen Mindestlohns von mindestens 8,50 €/Stunde für die mit der Ausführung des Auftrags befassten Beschäftigten, mit Ausnahme von Auszubildenden (§ 9 Abs. 7), aufgenommen, die auch für die Vergabe von Aufträgen an Unternehmen mit Sitz im Ausland gilt.

Bezüglich der Einhaltung von Tariftreue nach den bundesgesetzlichen Regelungen hat das VgG M-V im Wesentlichen die Bestimmungen des Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG) und die dort geregelten allgemeinen Arbeitsbedingungen, insbesondere die gesetzlich bestimmten Mindestentgeltsätze sowie die Bestimmungen des Tarifvertragsgesetzes (TVG) für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge im Blick. Damit wird aber auch deutlich, dass die in diesem Zusammenhang geforderten Verpflichtungserklärungen zur Einhaltung dieser Bedingungen keinen konstitutiven, sondern lediglich deklaratorischen Charakter haben. Die ohnehin bestehende Verpflichtung aus der normativen Wirkung des dieser Gesetze wird jedoch

---

<sup>6</sup> Erwgrd. 5 RL 2004/18/EG.

<sup>7</sup> BGBl I Nr. 20, S. 790.

durch vertragliche Sanktionen bei schuldhaftem Verstoß gegen die erklärten Verpflichtungen wie Vertragsstrafe (§ 10 Abs. 3 VgG M-V), fristlose Kündigung (§ 10 Abs. 5 VgG M-V) und Auftragsperre (§ 10 Abs. 6 VgG M-V) flankiert. Europarechtlich werden durch das AEntG auch nur grenzüberschreitende Entsendetatbestände nach der Entsenderichtlinie 96/71/EG erfasst. Das zum Zeitpunkt der Verabschiedung des VgG M-V noch geltende Mindestarbeitsbedingengesetz (MiArbG) wurde zwischenzeitlich gem. Artikel 14 des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) mit Wirkung vom 16. August 2014 aufgehoben.<sup>8</sup> Allerdings hatte das MiArbG durch die Regelungsverlagerung auf das AEntG und TVG schon lange vorher ohnehin keine praktische Bedeutung mehr.

Als „weitergehende Anforderung“ ist auch die in § 11 VgG M-V geregelte „Hinwirkungspflicht“ der Vergabestellen zu verstehen, dass keine Waren Gegenstand der Leistung sein dürfen, die unter Missachtung der ILO-Kernarbeitsnormen gewonnen oder hergestellt worden sind.

Bezüglich der Regelung zu den „weitergehenden Anforderungen“ berief sich der Landesgesetzgeber auf § 97 Abs. 4 Satz 3 GWB, wonach „weitergehende“ als die in das Ermessen der öffentlichen Auftraggeber gestellten zusätzlichen Anforderungen für die Auftragsausführung gem. § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB verlangt werden dürfen, sofern sie durch ein Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen sind. Damit wurde das freie Ermessen der öffentlichen Auftraggeber in Mecklenburg-Vorpommern zur Berücksichtigung dieser Aspekte nach § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB bzw. § 5 Satz 2 VgG M-V zugunsten der vorgenannten verpflichtenden Bestimmungen eingeschränkt.

Hätte es der Gesetzgeber dabei belassen wollen, dass öffentliche Auftraggeber in Mecklenburg-Vorpommern weiterhin die in § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB genannten zusätzlichen Anforderungen sozialer Art an die Ausführung des Auftrags stellen können (freies Ermessen), hätte es zumindest für die Vergabe öffentlicher Aufträge nach dem Vierten Teil des GWB keines weiteren Gesetzes bedurft, da Anforderungen an eine angemessene Bezahlung sowie die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen im Zusammenhang mit der Auftragsausführung ohnehin unter den Gesetzeszweck des § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB fallen.<sup>9</sup> In der damaligen Gesetzesbegründung wurde

---

<sup>8</sup> BGBl I Nr. 39 vom 15.08.2014, S. 1360.

<sup>9</sup> s. BT-DS 16/10117, 16/11428

Die Bundesregierung schlägt im Gesetzentwurf zur Modernisierung des Vergaberechts in § 97 Abs. 4 S. 2 GWB-E vor, öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit zu eröffnen, insbesondere soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte bei der Ausführung eines Auftrags zu berücksichtigen. Damit werden Vorgaben der EG-Vergaberichtlinien (Artikel 26 der Richtlinie 2004/18/EG und Artikel 38 der Richtlinie 2004/18/EG) in das nationale Recht übernommen.

Diese Regelung gibt den Auftraggebern Rechtssicherheit, wenn sie zusätzlich zu Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Gesetzestreue weitere Anforderungen stellen wollen, wie beispielsweise eine angemessene Bezahlung zur Sicherstellung der Qualifikation von Wach- oder Fahrdienstpersonal oder das Verbot von Kinderarbeit in der Lieferkette. Damit ergänzt § 97 Abs. 4 S. 2 GWB-E die Zuverlässigkeit in Fällen, in denen es einen für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag nicht gibt oder die jeweilige Tätigkeit nicht in den Anwendungsbereich eines Tarifvertrags fällt.

Diese zusätzlichen Anforderungen dürfen sich allerdings nicht auf die Geschäftspolitik des Unternehmens generell, sondern nur auf das Verhalten bei der Ausführung des konkreten Auftrags beziehen. Im Klartext heißt das: Von einem Unternehmen, das den Fahrdienst für den Bundestag betreibt, kann künftig verlangt werden, dass es die Mitarbeiter angemessen bezahlt, die mit der Ausführung dieses Fahrdienstes beschäftigt sind. Dabei kann eine untere Grenze der Entlohnung vorgesehen werden.

weiterhin verdeutlicht, dass mit der Neufassung des § 97 Abs. 4 GWB lediglich eine Klarstellung erfolgte, wonach mit Umsetzung des Artikels 26 RL 2004/18/EG (sowie des Artikels 38 der Sektorenrichtlinie 2004/17/EG) die öffentlichen Auftraggeber von Unternehmen ein bestimmtes Verhalten während der Ausführung des Auftrags verlangen können, auch wenn das Unternehmen sich ansonsten am Markt anders verhält.

Klarstellung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass das Abverlangen eines bestimmten Verhaltens des Auftragnehmers bei der Ausführung des Auftrags auch ohne neue gesetzliche Regelungen zulässig gewesen wäre. Dies stellte bereits 2001 die EU-Kommission in ihrer Mitteilung über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge<sup>10</sup> sowie ihre interpretierende Mitteilung über das auf das Öffentliche Auftragswesen anwendbare Gemeinschaftsrecht und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge<sup>11</sup> aufgrund der damals geltenden EU-Vergabekoordinierungsrichtlinien fest.

Auch der EuGH hat sich in der Vergangenheit dahingehend positioniert. Erstmals mit Urteil vom 20. September 1988 (Rs. C-31/87 – “Beentjes”) stellte der Gerichtshof fest, eine Auftragsvergabe könne daran geknüpft werden, dass eine bestimmte Anzahl der eingesetzten Arbeitskräfte Langzeitarbeitslose sein sollten. Für die Zulässigkeit dieses Kriteriums sprach dem EuGH zufolge, dass es sich weder unmittelbar noch mittelbar diskriminierend gegenüber Bietern aus anderen Mitgliedstaaten auswirke. In einer weiteren, ähnlich liegenden Fallgestaltung (Urteil vom 26. September 2000 – Rs. C-225/98 – “Nord-Pas-de-Calais”) stufte der EuGH die zusätzliche Bedingung (wiederum ging es um den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit) als Zuschlagskriterium ein. In der Rechtssache “Concordia Bus Finland” vom 17. September 2002 (Rs. C-513/99) entschied der EuGH, dass das Europarecht auch der Berücksichtigung von Umweltkriterien nicht entgegensteht. Diese Rechtsprechung führte der EuGH in der Rechtssache “Wienstrom” vom 4. Dezember 2003 (Rs. C-448/01) fort. Der EuGH äußerte insoweit seine Überzeugung, dass die Unbestimmtheit des Begriffs “wirtschaftlich günstiges Angebot” es erlaube, Umweltschutzkriterien (im Fall ging es um einen bestimmten Ökostromanteil) zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang spricht nichts dagegen, diese Betrachtung auch für nationale Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte gelten zu lassen, da sich nationale Vergaben als zivilrechtlicher Vertragsanbahnungsprozess in nichts von den EU-weiten Vergaben unterscheiden. Einzig die Verpflichtung zur Anwendung bestimmter Regelwerke zur Durchführung dieses Vertragsanbahnungsprozesses nach bestimmten Vergabeverfahren ergibt sich aus den unterschiedlichen Rechtsquellen im Haushalts- oder Kartellvergaberecht.

Gleichwohl müssen auch durch nationale Gesetze geregelte „weitergehenden Anforderungen“ mit dem Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union vereinbar sein, wie dies auch durch die „Unberührbarkeitsklausel“ des § 2 Abs. 3 VgG M-V zum Ausdruck gekommen ist. Zur Verdeutlichung sei darauf verwiesen, dass europäisches Primärrecht (namentlich die Grund-

---

<sup>10</sup> KOM(2001) 566 endgültig, ABl. C 333 v. 28.11.2001.

<sup>11</sup> KOM(2001) 274 endgültig, ABl. C 333 v. 28.11.2001.

freiheiten nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und im hier behandelten Zusammenhang insbesondere die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56) auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge unmittelbare Rechtswirkung erzeugt. Jede Verletzung dieser Grundfreiheiten führt unweigerlich zur Rechtswidrigkeit der in Frage stehenden Maßnahme, sei sie praktischer oder gesetzlicher Art, soweit zwingende Gründe des Allgemeinwohls nicht eine Beschränkung dieser Freiheiten rechtfertigen. Dieser Rechtfertigungsgrund lässt sich z. B. für die Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit nicht direkt aus dem Wortlaut des maßgeblichen Art. 62 in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 AEUV entnehmen, wo nur von „Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit“ die Rede ist, doch ist er seit Jahrzehnten in der Rechtsprechung des EuGH anerkannt.

### **1.1.2 Das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu anderen Landesvergabegesetzen**

Gegenwärtig gibt es in Deutschland 15 Landesvergabegesetze mit mehr oder weniger ausgeprägten und inhaltlich sehr ausdifferenzierten Regeln. Lediglich Bayern hat kein Landesvergabegesetz. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die Unterschiede definieren und die Positionierung des VgG M-V herausstellen. Dabei wird für die Länderabkürzungen auf den ISO-3166-2-Code für Deutschland zurückgegriffen.

Mit Ausnahme von BW, das lediglich die Verpflichtung zur Einhaltung von Tariftreue und eines vergabespezifischen Mindestlohns regelt und damit den sachlichen Geltungsbereich auf die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen beschränkt, gelten die übrigen Landesvergabegesetze für die Vergabe von Bau-, Dienst- und Lieferleistungen und dort, wo Tariftreue im ÖPNV gefordert wird, auch unter Bezugnahme auf die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße. In diesem Zusammenhang ist lediglich der Geltungsbereich des sächsischen Vergabegesetzes auf Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte begrenzt. In einigen Vergabegesetzen wird zudem für unterschwellige Vergaben der Geltungsbereich für die Vergabe freiberuflicher Leistungen ausdrücklich ausgeschlossen (HH, NI, SN).

Darüber hinaus ist der sachliche Geltungsbereich der Gesetze auch von der Höhe der geschätzten Auftragswerte abhängig, die sehr unterschiedlich geregelt sind. Teilweise gelten sie ab dem ersten Euro (HB, HH, NRW, SN, SH), teilweise ab bestimmter Wertgrenzen (BW, B, BB, HE, NI, MV, RP, SL, SA, TH), teilweise erfolgt eine zusätzliche Unterteilung nach geschätzten Auftragswerten für bestimmte Regelungsbereiche wie z. B. Chancengleichheit/Frauenförderung und Mindestlohn (B, NRW, SH).

Zusätzliche Wertgrenzenregelungen für die Zulässigkeit von Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben, teils auch als Ermächtigungsgrundlage für deren Regelung durch Rechtsverordnungen oder andere Rechtsakte, liegen in HB, HH, HE, MV, NI, SA, SN, SH und TH vor.

Bei Bestimmung des persönlichen Geltungsbereichs greifen die meisten Landesvergabegesetze auf die Auftraggeberbegriffe des § 98 GWB zurück. Das Spektrum reicht von Auftraggebern gem.

§ 98 Nr. 1-6 GWB (B, HB, NRE, SL, BB ohne private Sektorauftraggeber), über solche nach § 98 Nr. 1-5 GWB (BW, NI, RP, SH) bis zu Auftraggebern nach § 98 Nr. 1-3 GWB (HH, HE, MV, SN, SA, TH) und in den Fällen des § 98 Nr. 2 GWB teilweise auch beschränkt auf ausschließlich juristische Personen des öffentlichen Rechts.

Allen Landesvergabegesetzen ist gemein, dass sie eine stärkere nachhaltige Beschaffung favorisieren, in denen insbesondere soziale, aber auch ökologische und innovative Aspekte bei der Ausführung öffentlicher Aufträge in den Vordergrund treten. Lediglich BW regelt gesetzlich nichts über die bevorzugte Berücksichtigung ökologischer oder innovativer Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Insgesamt geht es insbesondere um die Gewährleistung eines hinreichenden Arbeitnehmerschutzes sowie sozialverträgliche Arbeitsbedingungen bei der Ausführung öffentlicher Aufträge. In diesem Zusammenhang wird in den meisten Landesvergabegesetzen die Regelung des § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB, die nur für EU-weite Vergaben gilt, unter die EU-Schwellenwerte gezogen, um auch bei nationalen Vergaben der nachhaltigen Beschaffung gesetzliche Geltung zu verschaffen. Darüber hinaus werden die sozialen Aspekte als „weitergehende Anforderungen“ i. S. des § 97 Abs. 4 Satz 3 GWB zum Gegenstand verpflichtend vorzunehmender vertraglicher Vereinbarungen gemacht, mit Sanktionen bei Verstößen geahndet und auch für Nachunternehmen verpflichtend geregelt. Dabei fokussiert man sich auf bundesgesetzliche Regelungen wie das AentG, das TVG und das MiArbG sowie auf repräsentative Tarifverträge im ÖPNV. Lediglich HE hat eine pauschale Tarifvertragsbindungspflicht geregelt, die nicht auf eine verpflichtende Erklärung mit dem Ziel einer vertraglichen Vereinbarung abstellt, sondern die Unternehmen, die öffentliche Aufträge nach dem Hessischen Vergabegesetz erhalten, unmittelbar durch Gesetz verpflichten. „Weitergehende Anforderungen“ werden teilweise auch für die verpflichtende Berücksichtigung von Umweltaspekten (als Ist- oder Sollregelung) gestellt. Im Einzelnen ergibt sich für diesen Komplex folgende Übersicht:

- Tariftreueerklärungen ÖPNV: BM, B, BB, HB, HE, NI, NRW, MV, RP, SL, SA, SH, TH;
- Tariftreueerklärungen nach Bundesrecht: BW, B, BB, HB, HH, HE, NI, NRW, MV, RP, SL, SA, SH, TH;
- Vergabespezifischer Mindestlohn: BW, B, BB, HB, HH, NI, NRW, MV, RP, SL, SH;
- ILO-Kernarbeitsnormen: B, HB, HH, NI, NRW, MV, SL, SA, SH, TH;
- Gleichstellung/Frauenförderung: B, HB, NI, NRW, SA, SH, TH;
- Verpflichtend zu berücksichtigende Umweltaspekte: B, HB, HH, NRW, SL, SH;
- Verpflichtende Kontrollregelungen: B, BB, HB, HH, MV, NI, NRW;
- Vertragsrechtliche Sanktionen: BW, B, HB, HH, HE, NI, NRW, MV, RP, SA, SL, SH, TH.

Prinzipiell befindet man sich damit in guter Gesellschaft mit der EU-Kommission, die der öffentlichen Auftragsvergabe eine Schlüsselrolle in ihrer Strategie „Europa 2020“ beimisst und dies auch zum Gegenstand der neuen EU-Vergaberichtlinien gemacht hat. Die neuen Richtlinien kodifizieren u. a. auch die Grundzüge der bisherigen EuGH-Rechtsprechung (insbesondere Rs. C-448/01 „Wienstrom“ und Rs. C-513/99 „Concordia Bus“), die den öffentlichen Auftraggebern einen weiten Spielraum auf diesem Gebiet einräumen, jedoch immer unter der Bedingung, dass

die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts in Ausgestaltung der Grundfreiheiten des AEUV eingehalten werden.

Neben diesem Fokus auf die nachhaltige Beschaffung beinhalten die meisten Landesvergabegesetze auch einen unterschiedlich umfangreichen allgemeinen Teil (Ausnahme: BW, B, HH), mit dem die allgemeinen Vergabegrundsätze des GWB ebenfalls unter die EU-Schwellenwerte gezogen werden, um ihnen damit gesetzliche Geltung zu verschaffen. In diesem Zusammenhang werden in einigen Landesvergabegesetzen mittelständische Interessen durch Vorgabe einer angemessenen Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Angebotsaufforderung geregelt (HB, HE, NI, SA, SH, TH).

Das VgG M-V regelt als einziges Landesvergabegesetz das Wirtschaftlichkeitsprinzip für die Erteilung des Zuschlags in § 7 vertiefend. Es wird damit deutlich gemacht, dass sich der haushaltsrechtlich geprägte Begriff der Wirtschaftlichkeit für die Zuschlagsentscheidung in einem Vergabeverfahren vom betriebswirtschaftlichen Begriff der Wirtschaftlichkeit als das Verhältnis von Nutzen und Aufwand in nichts unterscheidet. Die Bestimmung des § 7 VgG M-V präzisiert den Maßstab der Wirtschaftlichkeit als Ausdruck des günstigsten Kosten-/Leistungsverhältnisses, indem er das nach gewichteten Zuschlagskriterien zu bewertende Leistungsangebot ins Verhältnis zum Angebotspreis stellt, zusätzlich der vom Auftraggeber zu tragenden Kosten für die Nutzungsdauer. Die Kosten setzen sich demnach aus dem Anschaffungspreis und den weiteren Kosten zusammen, die dem Auftraggeber im Zeitraum der Nutzung entstehen. Die ausschließliche Fokussierung auf den Anschaffungspreis wird somit ausgeschlossen. Dadurch wird der Lebenszykluskostenansatz verbindlich für die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes vorgeschrieben, der sich aus den Vergabe- und Vertragsordnungen (insbesondere aus § 16 Abs. 8 bzw. § 19 EG Abs. 9 VOL/A) nur als Ermessensvorschrift ergibt. Über den Wirtschaftlichkeitsansatz werden infolgedessen Akzente für eine umweltfreundliche und innovative Beschaffung gesetzt, die sich in geeigneten Fällen über einen sparsamen Ressourceneinsatz in geringeren Lebenszykluskosten der zu beschaffenden Leistung niederschlagen.

Eine tabellarische Übersicht über die verschiedenen Landesvergabegesetze ergibt sich aus der beigefügten Anlage 1.

## 1.2 Untersuchungsleitende Fragestellungen

Die Evaluierung des VgG M-V erfolgte mithilfe umfangreicher und konkreter Datenanalysen sowie der Untersuchung vorhandener Rahmenbedingungen in einem Zeitfenster von einem Jahr vor (16. Juli 2010) bzw. zwei Jahren nach Inkrafttreten des VgG M-V (31. Dezember 2013). Folgende Fragestellungen waren dabei untersuchungsleitend:

- Wie wirkte sich das Gesetz auf die Lohnsituation der Beschäftigten im Bereich der öffentlichen Aufträge aus?
- Welche Auswirkungen hat das VgG M-V auf kleine und mittelständische Unternehmen einschließlich des Handwerks?

- Wie beeinflusst das neue Vergabegesetz die Arbeit der öffentlichen Auftragsvergabestellen im Rahmen dieses Gesetzes?
- Wie ist das VgG M-V hinsichtlich der vorgesehenen Kontroll- und Sanktionsmechanismen zu bewerten?

Diese zentralen Fragen machen bereits deutlich, dass sich die Evaluation ausschließlich auf die Auswirkungen des VgG M-V auf die Unternehmen und die Arbeit der Vergabestellen konzentrierte. Eine formal juristische Auseinandersetzung mit dem Gesetz erfolgte demzufolge explizit nicht. Somit wurde die Frage der Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz für die Einführung eines Mindestlohns beispielsweise nicht behandelt.

Um die zentralen Fragen der Evaluierung möglichst detailliert beantworten zu können, wurden durch Unterfragen konkretisiert und ergänzt. Dies betraf insbesondere die generelle Verständlichkeit und Anwendungsfreundlichkeit, die Anwendungserfahrungen beim Zuschlag durch die Konkretisierung in § 7 VgG M-V, die Entwicklung der internen Bürokratie- und Prozesskosten sowie die Rechtssicherheit. Darüber hinaus erfolgte eine Einschätzung der Auswirkungen des Gesetzes auf die Vergabestellen und die Unternehmen. Diese konzentrierten sich zum einen auf den wichtigen Aspekt, ob durch die Einführung des neuen Vergabegesetzes im Jahr 2011 und die Ergänzung um den Mindestlohn im Juni 2012 eine Veränderung der Bieter- und Auftragnehmerstruktur hinsichtlich der Anzahl der sich um öffentliche Aufträge bewerbenden Unternehmen und deren regionaler Verortung verzeichnet werden konnte. Zusätzlich wurde untersucht, ob sich die Preisstruktur der Angebote und das Lohnniveau der mit öffentlichen Aufträgen befassten Arbeitnehmer verändert hat, und inwieweit mögliche Preiserhöhungen an den Auftraggeber weitergegeben werden konnten oder durch andere Optionen (z. B. geringerer Gewinn, geringere Zahl öffentlicher Aufträge, unbezahlte Überstunden etc.) kompensiert worden sind.

Da das VgG M-V zusätzliche Anforderungen an Vergabestellen beinhaltet, die sich insbesondere mit der Kontrolle der Einhaltung vertraglich eingegangener Verpflichtungen und deren Sanktionierung bei schuldhaftem Verstoß in Form von Vertragsstrafen, fristlosen Kündigungsmöglichkeiten und Auftragsperren befassen, stand auch die Evaluierung dieser Aufgaben im Mittelpunkt. Diese konzentrierten sich schwerpunktmäßig auf die Einhaltung von Tariftreue, Mindestlohn, der ILO-Kernarbeitsnormen sowie evtl. zusätzlicher sozialer, umweltbezogener und innovativer Anforderungen. Bereits diese kurzen Ausführungen zu den zentralen Fragen machen die Komplexität der Evaluierung des VgG M-V deutlich. Diese Fragestellungen wurden in den quantitativen Fragebögen an die öffentlichen Auftragsvergabestellen und die Unternehmen gezielt konkretisiert und anhand der quantitativen Ergebnisse in den Experteninterviews und Workshops gezielt hinterfragt.

Im Folgenden werden die einzelnen Arbeitsschritte der Evaluierung, Arbeitspakete (AP) genannt, in ihren Grundzügen skizziert und der zeitliche Ablauf dargestellt. Einen ausführlichen Überblick der jeweiligen Untersuchungen und wissenschaftlichen Erhebungsmethoden haben wir den jeweiligen Kapiteln mit den Ergebnissen der einzelnen Evaluierungsschritte vorangestellt.

## 1.3 Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung des VgG M-V erfolgte in fünf Phasen im Zeitraum von Januar bis November 2014, die als Arbeitspakete deklariert und bearbeitet wurden. Die einzelnen Arbeitspakete werden im Folgenden aufgeschlüsselt und kurz erläutert. Im Rahmen der quantitativen Befragungen wurde mit der Universität der Bundeswehr München kooperiert.

- Arbeitspaket 1: Das erste Arbeitspaket umfasste die Projektcharakterisierung, das Projektmonitoring sowie die Organisation und Ausrichtung eines Auftaktworkshops mit der Absicht, eine konkrete inhaltliche Grundlage und Zielstellung für die weiteren Projektabschnitte der Evaluierung zu erarbeiten. Der Auftaktworkshop mit dem Auftraggeber sowie Vertretern von Interessenverbänden, Bietern und Vergabestellen fand am 22. Januar 2014 von 10.00 bis 13.00 Uhr im Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern statt. Die Vorbereitungszeit des Workshops nahm etwa drei Wochen in Anspruch. Zu Beginn des Workshops wurden kurze Statements zum VgG M-V gesammelt, bevor das Forschungsvorhaben sowie ausgewählte Referenzen der Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy vorgestellt wurden. Zudem erfolgte ein Überblick über die spezifischen Vergabegesetze in der Bundesrepublik Deutschland und eine Verortung des VgG M-V in diesem Kontext. Im Rahmen der anschließenden Diskussion wurden sowohl die Zielstellung des Forschungsvorhabens konkretisiert als auch untersuchungsleitende Fragestellungen, Frageinhalte und das methodische Vorgehen abgestimmt.
- Arbeitspaket 2: Das zweite Arbeitspaket konzentrierte sich auf die Untersuchung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des neuen VgG M-V und insbesondere der Einführung einer Mindestlohnbestimmung aus Sicht der Vergabestellen auf kommunaler und Landesebene. Die Fragen umfassten Einschätzungen zur allgemeinen Bewertung, Umsetzung und der Handhabung in der Beschaffungspraxis, Aspekte der Rechtsanwendung und Rechtsumsetzung, die Wirkungen des Gesetzes hinsichtlich der Beschaffungsprozess- und Bürokratiekosten und der Vergabeverfahren sowie die Entwicklung der Bieter-, Auftragnehmer- und Preisstruktur. Zusätzlich wurden sowohl Prioritäten und Wünsche mit Blick auf die zukünftige Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland im Allgemeinen und Mecklenburg-Vorpommern im Speziellen als auch statistische Angaben zum jeweiligen Verwaltungsbereich abgefragt. Die Analyse erfolgte mittels eines Fragebogens mit überwiegend geschlossenen Antwortmöglichkeiten, teils aber auch offenen Fragen, um zusätzliche Informationen und persönliche Einschätzungen zu erhalten. Die Antworten konnten in einen elfseitigen Fragebogen eingetragen werden und per Post, Fax oder E-Mail zurückgesandt werden. Alternativ konnten die Fragen unter einem eigens eingerichteten Link elektronisch beantwortet werden. Die Befragung erfolgte in einem Zeitraum vom 21. März bis 25. April 2014. Die ersten Ergebnisse dieses Arbeitspakets wurden dem Auftraggeber am 25. Juni 2014 im Rahmen eines internen Workshops präsentiert.

- Arbeitspaket 3: Das Arbeitspaket 3 umfasste die Befragung der Unternehmen, die sich in den vergangenen Jahren mutmaßlich um öffentliche Aufträge im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern bemüht haben oder bemühen. Analog zu den im zweiten Arbeitspaket befragten Vergabestellen Mecklenburg-Vorpommerns wurden die Unternehmen gebeten, eine Einschätzung der Auswirkungen des VgG M-V aus ihrer Sicht vorzunehmen. Im Fokus des Erkenntnisinteresses standen Fragen hinsichtlich der Beteiligungsbegehren und -möglichkeiten, der Entwicklung der Kosten-, Wettbewerbs- und Preisstruktur, der Kontrollmechanismen seitens der Auftragnehmer sowie statistischer Angaben zu den jeweiligen Unternehmen. Die Befragung erfolgte mittels eines fünfseitigen Fragebogens mit überwiegend geschlossenen Antwortmöglichkeiten, der den Unternehmen in elektronischer Form zur Verfügung gestellt wurde. Die Erhebung erfolgte im Zeitraum vom 11. August bis 3. September 2014.
- Arbeitspaket 4: Das vierte Arbeitspaket beinhaltete die Durchführung von Experteninterviews bzw. Expertenworkshops mit Vertretern der Vergabestellen und Unternehmen, um die zuvor gewonnenen Ergebnisse noch einmal zu spiegeln und anhand qualitativer Methoden zu verifizieren und zu hinterfragen. Eine besondere Aufmerksamkeit wurde bzgl. der öffentlichen Auftragsvergabestellen den drei zentralen Vergabestellen – dem Landesamt für innere Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern, der DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH und dem Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern – des Landes Mecklenburg-Vorpommern gewidmet. Insgesamt wurden Interviews mit allen Ebenen geführt. Auf Seiten der Unternehmen lag der Fokus auf kleinen und mittelständischen Firmen sowie dem Handwerk.
- Arbeitspaket 5: Dieses letzte Arbeitspaket umfasste die vollständige Auswertung und Analyse der in den vorangegangenen Schritten erhobenen Daten und Einschätzungen sowie die Erstellung des Abschlussberichts. Ausgehend von den gewonnenen Erkenntnissen über die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des VgG M-V auf Unternehmen und Vergabestellen wurden konkrete Handlungsempfehlungen für die künftige Gestaltung des Vergaberechts in Mecklenburg-Vorpommern entwickelt.

Hinweis: Die quantitativen Ergebnisse der Evaluierung werden in den folgenden Kapiteln durch Grafiken und Darstellungen illustriert. Aufgrund von Rundungswerten ist es möglich, dass die Addition der prozentualen Werte in Summe mitunter 99 oder 101 Prozent ergibt.

## 2 Evaluierung des Vergabegesetzes in Einrichtungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommunen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen

Im Vorfeld der Befragung der Vergabestellen wurde ein Auftaktworkshop im Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt, um eine genaue Projektcharakterisierung vorzunehmen, und Fragestellungen, Frageinhalte sowie das methodische Vorgehen abzustimmen. Eine kurze Darstellung des Workshops folgt in Kapitel 2.1.

Die Evaluierung des VgG M-V in den Vergabestellen erfolgte in zwei Schritten. In erster Instanz wurden die praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung des Vergabegesetzes sowie individuelle Einschätzungen zu dessen Auswirkungen durch eine schriftliche Befragung der Einrichtungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, der Kommunen sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ermittelt. Die Untersuchung erfolgte mittels eines elfseitigen Fragebogens mit überwiegend geschlossenen Antwortmöglichkeiten im Zeitraum vom 21. März bis 25. April 2014. Die ausführliche Darstellung der Vorgehensweise sowie die Ergebnisse der mehrheitlich quantitativen Befragung werden in Kapitel 2.2 dargestellt.

In einem zweiten Schritt, dem sich Kapitel 2.3 detailliert widmet, wurden die Ergebnisse der individuellen Gespräche mit Experten, politischen Vertretern und verantwortlichen Praktikern zusammengefasst aufbereitet. Die hier gewonnenen Erkenntnisse resultieren aus dem oben beschriebenen Arbeitspaket 4, in dem die Ergebnisse der quantitativen Erhebung mittels qualitativer Interviews noch einmal gespiegelt und gezielt hinterfragt wurden, um die Befragung zu bestätigen, zu begründen und in den entsprechenden Kontext zu setzen. Die Ergebnisse der Erhebungsschritte werden nachfolgend vorgestellt.

### 2.1 Auftaktworkshop zur Projektcharakterisierung

Der Auftaktworkshop wurde am 22. Januar 2014 von 10.00 bis 13.00 Uhr im Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt. Der Teilnehmerkreis umfasste neben Mitarbeitern des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus, Vertreter anderer Ministerien, verschiedener Interessenverbände – wie dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), der Vereinigung der Unternehmensverbände Mecklenburg-Vorpommern e.V. und u. a. dem Wirtschaftsverband Handwerk Mecklenburg-Vorpommern e.V. – der Auftragsberatungsstelle Mecklenburg-Vorpommern sowie Bietern und Vergabestellen.

Die konkrete Zielstellung des Workshops beinhaltete die Präzisierung der Ausgangslage und der Kernfragestellungen sowie die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses des Forschungsvorhabens. Nach einer kurzen Vorstellung des Evaluierungsprojekts – der Ziele, des Vorgehens und des Zeitplans – wurden verschiedene Sichtweisen zum Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern ausgetauscht, um mögliche Handlungs- und Problemfelder abzustecken und die verschiedenen Vertreter in die Feinjustierung der inhaltlichen Dimension des Forschungsvorhabens einzubinden. Zudem erfolgte eine Einordnung des VgG M-V in den europäischen und bundesdeutschen Kontext.

### 2.2 Auswertung der quantitativen Befragung von Einrichtungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommunen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen

Dieses Kapitel präsentiert die Ergebnisse der quantitativen Erhebung der Auswirkungen des VgG M-V aus Sicht der Vergabestellen und deren Einfluss auf die praktische Arbeit, die anhand eines Fragebogens gewonnen wurden. Bevor die einzelnen Erkenntnisse dargestellt werden, erfolgt eine kurze Skizzierung der zugrundeliegenden Erhebungsmethodik.

#### 2.2.1 Überblick über die Datenerfassung

Die Datenerhebung bei den Vergabestellen erfolgte in einem ersten Schritt quantitativ mittels eines Fragebogens, der überwiegend geschlossene Antwortmöglichkeiten enthielt. Anhand einiger offener Fragen war es jedoch möglich, vertiefende Angaben zu machen und persönliche Einschätzungen vorzunehmen. Die Inhalte des Fragebogens basierten auf den im Auftaktworkshop herausgearbeiteten und konkretisierten Kerngedanken. Der Fragenkatalog gliederte sich in die folgenden sechs Abschnitte, die detaillierte Fragen zur Wirkungsweise des VgG M-V enthielten:

1. Allgemeine Bewertung, Umsetzung und Handhabung in der Beschaffungspraxis
2. Rechtsanwendung und Rechtsumsetzung: Eignung der Bieter, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, Tariftreue, Mindestlohn sowie Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen
3. Beschaffungsprozess-, Bürokratiekosten und Vergabeverfahren
4. Entwicklung der Bieter-, Auftragnehmer- und Preisstruktur
5. Zukünftige Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland und Mecklenburg-Vorpommern
6. Statistische Angaben und Fragen zum jeweiligen Verwaltungsbereich.

Nach erfolgter Abstimmung mit dem Auftraggeber wurde dieser den Vergabestellen in einem Zeitraum vom 21. März bis 25. April 2014 zur Verfügung gestellt. In einem begleitenden Schreiben

des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern wurden die Vergabestellen gebeten, an der Evaluierung des VgG M-V mitzuwirken, um ein repräsentatives Ergebnis zu erzielen.

Die Analyse der öffentlichen Einrichtungen schloss Vergabestellen auf allen Verwaltungsebenen des Landes Mecklenburg-Vorpommern ein. Als Grundlage für die Befragung diente das Staatshandbuch Mecklenburg-Vorpommern, das alle relevanten Landes- und Kommunaleinrichtungen im Land Mecklenburg-Vorpommern auflistet. In einem ersten Schritt wurden sämtliche Vergabestellen auf der Landesebene, der mittelbaren Landesverwaltung sowie der kommunalen Ebene angeschrieben. Um ergänzend zu prüfen, ob die Beschaffungsvorgänge infolge der Ämterreform in Mecklenburg-Vorpommern tatsächlich zentral erfolgen, wurden in einem zweiten Schritt zusätzlich alle 663 amtsangehörigen Gemeinden und 54 Städte kontaktiert. Da diese zusätzlich angeschrieben wurden, sind diese nicht in die Evaluierung eingeflossen.

Die Rücklaufquoten der durch die Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy durchgeführten Behördenbefragungen waren generell überdurchschnittlich und garantieren eine Repräsentativität der Antworten. Von allen befragten Vergabestellen gingen insgesamt 206 Rückläufer (180 positive Rückläufer) und 26 Rückmeldungen, sich nicht an der Evaluierung zu beteiligen, ein. Dies entspricht einer Gesamtrücklaufquote von 62,8 Prozent. Da einige der Fragebögen erst nach Ablauf der Befragung eingegangen sind, wurden letztlich 180 Fragebögen in die Auswertung einbezogen, von denen 162 positive Rückläufer waren.

Die unmittelbare Landesebene umfasst alle Landesbehörden (z. B. Ministerien, das Landeskriminalamt, das Landesamt für innere Verwaltung) und die öffentlichen Landesunternehmen. In den folgenden Abbildungen, Tabellen und Grafiken bezeichnet der Terminus „Land“ daher die Ergebnisse auf dieser Verwaltungsebene. Der kommunale Bereich schließt im Rahmen dieser Evaluierung Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Städte, Ämter, amtsfreie Gemeinden und Städte, amtsangehörige Gemeinden sowie kommunale Unternehmen ein. In den folgenden Abbildungen wird hierfür der Terminus „Kommunaler Bereich“ verwandt. Die „mittelbare Landesverwaltung“ umfasst die Anstalten des öffentlichen Rechts (z. B. Landesforst Mecklenburg-Vorpommern), Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften mit dem Status Körperschaft des öffentlichen Rechts) und Stiftungen (z. B. Stiftung Umwelt und Naturschutz M-V). Diese werden im Weiteren auch als „mittelbare Landesverwaltung“ bezeichnet.

Die oben genannten kommunalen und Landesvergabestellen konnten ihre Antworten in den Fragebogen eintragen und per Post, Fax oder E-Mail zurücksenden. Zusätzlich bot sich die Möglichkeit, die Fragen über eine Online-Lösung elektronisch zu beantworten. Anschließend wurden die eingegangenen Fragebögen und Online-Antworten informationstechnisch erfasst und mit dem Statistikprogramm SPSS wissenschaftlich ausgewertet. Anhand der Daten wurden Nutzen- und Wirkungsanalysen mittels gängiger beschreibender und schließender statistischer Verfahren vorgenommen. Um weiterführende Aussagen, z. B. zu Preisentwicklungen, zur Effektivität der Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten oder den Verfahrenskosten, zu erhalten, wurden ergänzend multivariate statistische und ökonometrische Analyseverfahren herangezogen.

Im Verlauf der Erhebung wurde von vielen Vergabestellen mitgeteilt, dass die Beschaffung von Lieferungen und Dienstleistungen über das Landesamt für innere Verwaltung zentral erfolgt und daher nur eine zentrale „Hausmeinung“ übermittelt werden könnte.

Die Ergebnisse wurden dem Auftraggeber in einem internen Workshop am 25. Juni 2014 bereits vorab präsentiert. Im Folgenden werden diese ausführlich dargestellt, in den Gesamtkontext eingeordnet und eine erste Einschätzung vorgenommen.

Einen detaillierten Überblick und eine präzise Aufschlüsselung der Rücklaufquote für die Befragung der öffentlichen Auftragsvergabestellen im Land Mecklenburg-Vorpommern gibt die folgende Abbildung 2.1. Als besonders positiv ist der Rücklauf mit 68,4 Prozent bei den Landesbehörden zu bewerten. Von insgesamt 114 angeschriebenen Institutionen auf Landesebene wurden 78 Fragebögen zurückgesandt. 45 Prozent der Befragten auf Landesebene geben an, ausschließlich über eine eigene Beschaffungsstelle zu beschaffen; lediglich elf Prozent beschaffen ihren Gesamtbedarf extern durch Dritte.

Auf kommunaler Ebene wurden 198 Einrichtungen angeschrieben. Hierbei handelt es sich um die Landkreise, kreisfreien Städte, kreisangehörige Gemeinden/Städte, Ämter, die amtsfreien Gemeinden/Städte und kommunale Unternehmen. Der Rücklauf von Seiten der Kommunen und insbesondere der Ämter ist mit 40,4 Prozent als sehr gut zu bewerten. In einem zweiten Schritt wurden, wie oben beschrieben, zusätzlich die amtsangehörigen Gemeinden und Städte angeschrieben. Der Rücklauf (unter Einbezug aller kommunalen Einrichtungen: 8,74 Prozent) war von Seiten der amtsangehörigen Gemeinden gering und beinhaltete zumeist den Hinweis, dass die Beschaffung zentral über die Ämter abgewickelt wird. Dies wurde von den Ämtern durch den Vermerk, dass die Antwort stellvertretend für die angeschlossenen Gemeinden und Städte erfolgt, bestätigt. Eine grafische Aufbereitung der Verteilung des Rücklaufs auf der kommunalen Ebene findet sich in Abbildung 2.2.

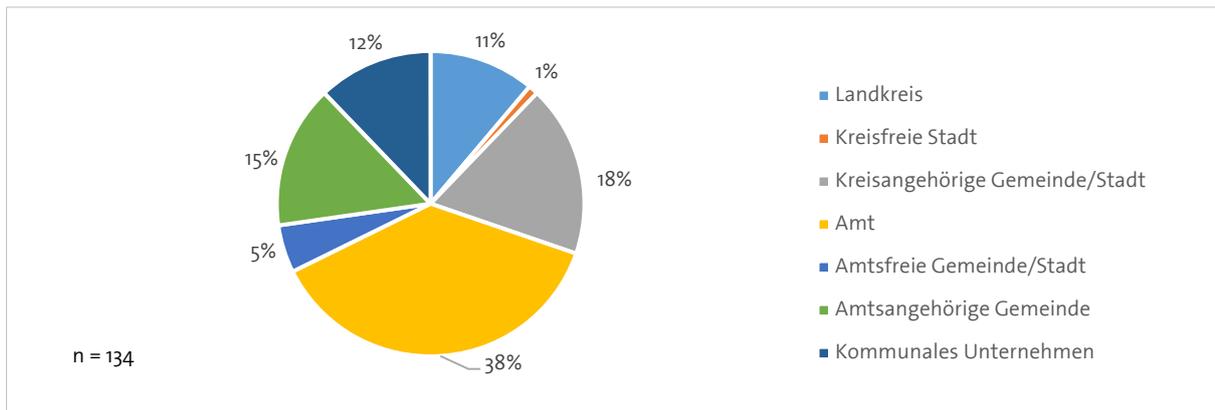
Der Rücklauf bei Institutionen der mittelbaren Landesverwaltung ist dagegen schwierig zu beziffern, da einige Polizeiinspektionen über Dritte von der Evaluierung erfahren haben und den Fragebogen entsprechend ausfüllten. Hierdurch lässt sich die Rücklaufquote von 150 Prozent erklären.

Ähnlich verhält es sich für die Kategorie „Sonstige“, die eingetragene Vereine, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und gemeinnützige GmbHs umfasst. Obwohl diese nicht direkt angeschrieben und auf die Befragung aufmerksam gemacht wurden, beläuft sich die Zahl der positiven Rückläufer auf 24.

Abbildung 2.1 Behördenbefragung Rücklaufquote

Verwaltungsebene/ Institutionen	Angeschrieben	Rückläufer gesamt	Rückläufer positiv	Rückläufer negativ	Rücklaufquote gesamt
<b>Landesebene</b> - Ministerien - sonstige Behörden - Unternehmen des Landes	114	78	64	14	68,42%
<b>Mittelbare Landesverwaltung</b> - Körperschaften des öffentlichen Rechts - Anstalten des öffentlichen Rechts - Stiftungen des öffentlichen Rechts	16	24	19	5	150,00 %
<b>Kommunale Ebene</b> - Landkreise - Kreisfreie Städte - Kreisangehörige Gemeinden/Städte - Ämter / Amtsangehörige Gemeinden und Städte - Amtsfreie Gemeinden/Städte - Kommunale Unternehmen	198	80	73	7	40,40%
<b>Sonstige</b> - Eingetragene Vereine - GmbH - gGmbH	0	24	24	0	NA
<b>Gesamt</b>	<b>328</b>	<b>206</b>	<b>180</b>	<b>26</b>	<b>62,80%</b>

Abbildung 2.2 Kommunalen Bereich: Positiver Rücklauf in Prozent



### 2.2.2 Allgemeine Bewertung der Auswirkungen des Vergabegesetzes auf Beschaffungsprozess-, Bürokratiekosten und Vergabeverfahren

Der erste Abschnitt der Befragung der Vergabestellen in Mecklenburg-Vorpommern widmete sich der allgemeinen Bewertung, Umsetzung und Handhabung des VgG M-V in der Beschaffungspraxis. Den Einschätzungen des VgG M-V vorangestellt war eine allgemeine Charakterisierung der Verfahrensweisen und Regeln des öffentlichen Auftragswesens in der Bundesrepublik Deutschland. Auf den Punkt gebracht lässt sich das öffentliche Auftragswesen aus Sicht der Vergabestellen als rechtssicher, bürokratisch, aber wenig innovativ (45 Prozent „trifft nicht zu“) bezeichnen. Wichtige Aspekte, wie die Mittelstandsfreundlichkeit, soziale Verantwortung und Nachhaltigkeit rangieren hierbei im Mittelfeld, wie aus Abbildung 2.3 deutlich wird. Besonders hervorzuheben ist, dass die Entwicklung der internen Prozesskosten und des bürokratischen Aufwands innerhalb der letzten fünf Jahre von einer deutlichen Mehrheit der Befragten als zunehmend charakterisiert wird (vgl. Abbildung 2.4), was dem allgemeinen Ziel der Kostensenkung und des Bürokratieabbaus zuwider läuft. Dieser Aspekt wurde in den Interviews gezielt hinterfragt und konnte entsprechend relativiert werden, wie in Kapitel 2.3 ausgeführt wird.

Abbildung 2.3 Charakterisierung des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland

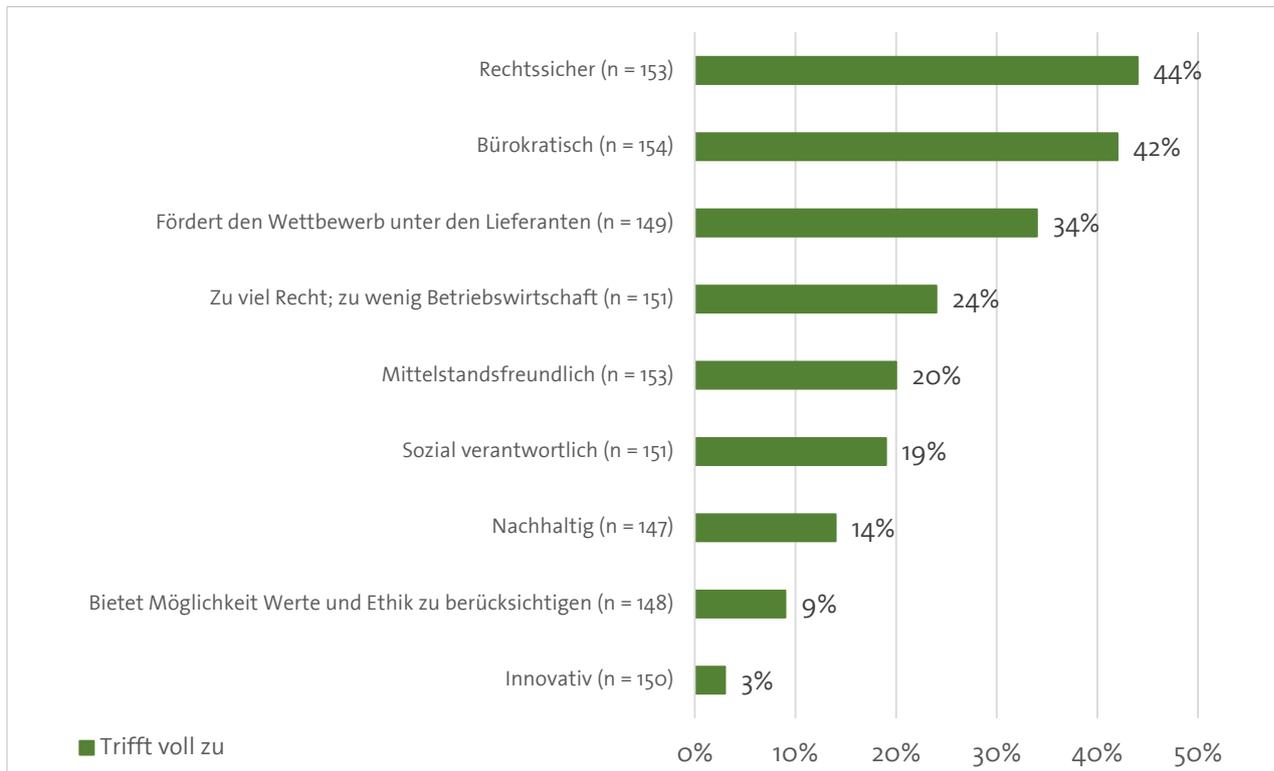
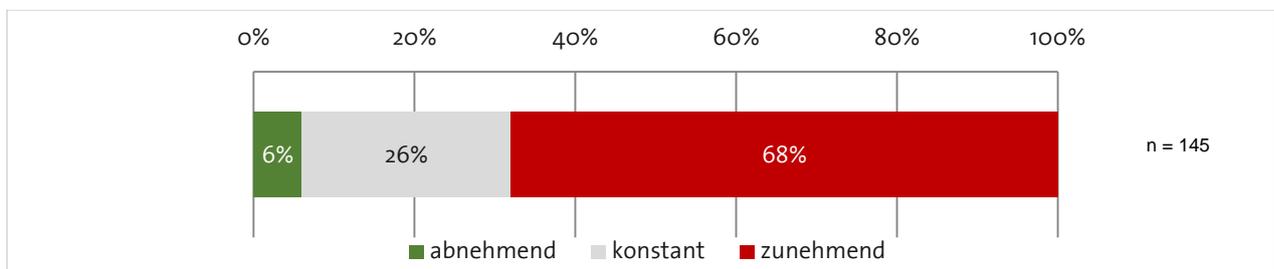


Abbildung 2.4 Kostenentwicklung der öffentlichen Beschaffung in den letzten fünf Jahren



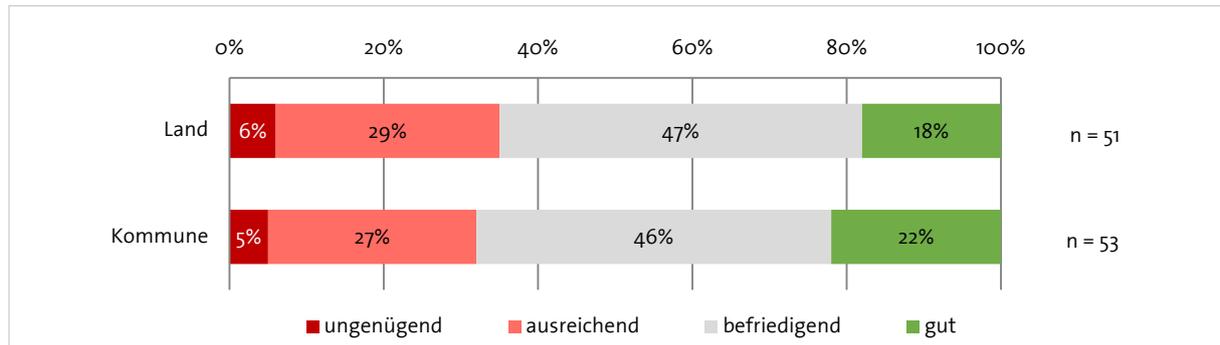
Im Hinblick auf die Wichtigkeit unterschiedlicher Ziele speziell für den Beschaffungsbereich genießt die Wirtschaftlichkeit in jeder der befragten Vergabestellen absolute Priorität (100 Prozent). Dies ist gerade vor dem Hintergrund der wahrgenommenen Kostensteigerung der vergangenen Jahre ein wesentlicher Aspekt. Des Weiteren wurden vor allem der Transparenz des Beschaffungsprozesses (91 Prozent), der Qualitätssicherung/-steigerung (86 Prozent), der regionalen Entwicklung (80 Prozent), der Weiterbildung der Mitarbeiter (76 Prozent) und der sozialen Verantwortung (76 Prozent) eine sehr hohe Bedeutung beigemessen. Aspekte wie die Innovationsförderung und die Vorbildfunktion für andere Sektoren fallen dagegen etwas ab (vgl. Abbildung 2.5). Insbesondere mit einem Blick auf den Gesichtspunkt der Innovationen scheint es demnach einen gewissen Nachholbedarf im öffentlichen Auftragswesen zu geben.

Abbildung 2.5 Priorität der Ziele speziell für den Beschaffungsbereich



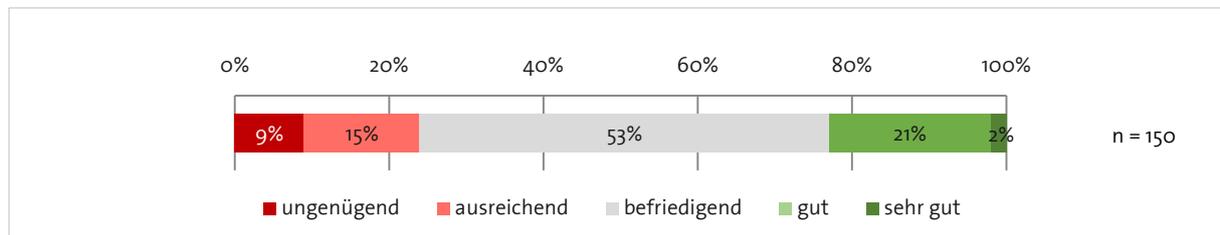
Ausgehend von der allgemeinen Bewertung des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland, stand eine detaillierte Untersuchung der Auswirkungen des VgG M-V vom Juli 2011 im Mittelpunkt. Voraussetzung für die effektive Anwendung des Gesetzes und seiner Regelungen ist die allgemeine Verständlichkeit. Diese wird allerdings nur von etwa einem Fünftel der Befragten mit „gut“ bewertet. Die Mehrheit hingegen schätzte die Klarheit und Verständlichkeit als „befriedigend“ (47 Prozent auf Landesebene und 46 Prozent auf kommunaler Ebene) bzw. „ausreichend“ (29 Prozent auf Landesebene und 27 Prozent auf kommunaler Ebene) ein. Bei der Einschätzung zeigt sich eine sehr hohe Kongruenz zwischen kommunalen und Landesvergabestellen (vgl. Abbildung 2.6). Zurückzuführen ist dies vor allem auf die wenig konkreten und verbindlichen Vorgaben hinsichtlich der Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns und zusätzlicher Anforderungen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass den Mitarbeitern zu geringe Ressourcen zur Verfügung stünden und sie sich zudem oft nur unzureichend ausgebildet fühlen, um u. a. die Einhaltung des Mindestlohns zu überprüfen. Die Befragten wünschen sich daher Weiterbildungsmaßnahmen, um der Kontroll- und Sanktionsaufgabe besser gerecht werden zu können.

Abbildung 2.6 Grundsätzliche Bewertung der Verständlichkeit des VgG M-V



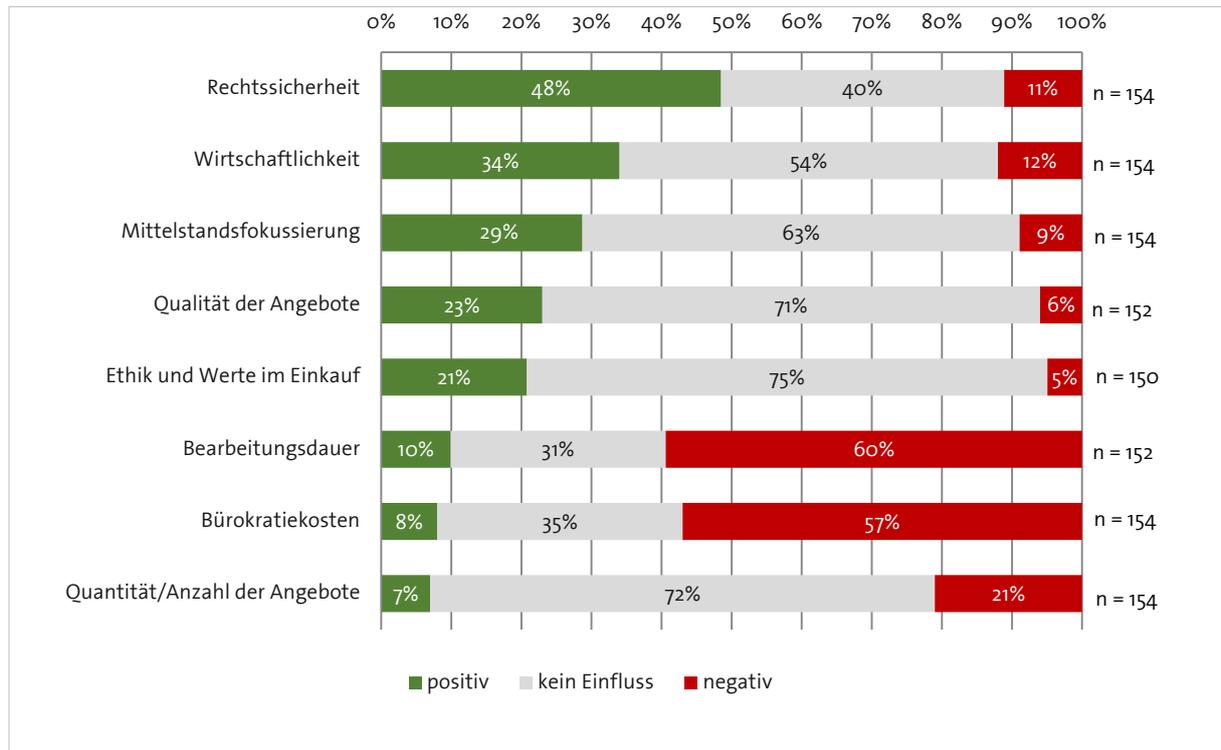
Analog zur grundlegenden Verständlichkeit des VgG M-V wurde auch die allgemeine Zufriedenheit mit der praktischen Umsetzbarkeit des Vergabegesetzes überwiegend mit „befriedigend“ (53 Prozent) bewertet (vgl. Abbildung 2.7), wobei hier ein direkter Zusammenhang zwischen Verständlichkeit und praktischer Anwendung vermutet werden darf. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der zusätzlichen Anmerkungen, die hinsichtlich der mitunter unpräzisen Formulierung des VgG M-V gemacht wurden. Klarer formulierte Richtlinien würden aus Sicht der öffentlichen Auftragsvergabestellen demnach eine bessere praktische Umsetzung mit sich bringen und den Verfahrensaufwand minimieren.

Abbildung 2.7 Grundsätzliche Zufriedenheit mit der praktischen Umsetzbarkeit des VgG M-V



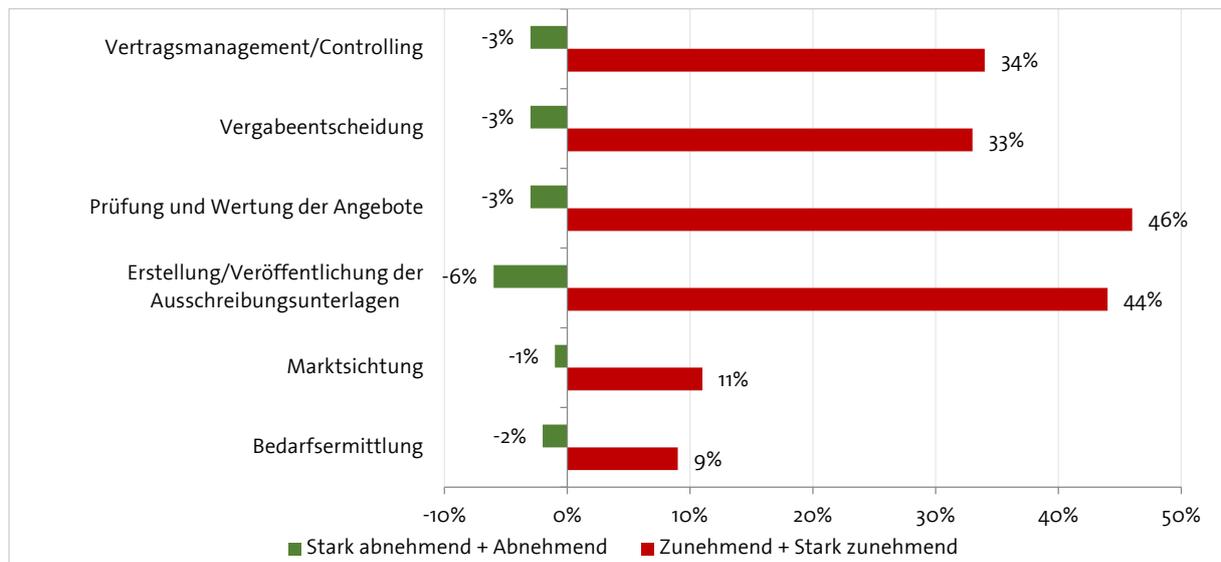
Am Anfang dieses Kapitels wurde bereits herausgestellt, dass der Aspekt der Rechtssicherheit einen hohen Stellenwert bei öffentlichen Aufträgen genießt. Aus Sicht der Mehrheit der Vergabestellen in Mecklenburg-Vorpommern leistet das VgG M-V hierzu einen positiven Beitrag. Auch in den Bereichen der Wirtschaftlichkeit (34 Prozent) und Mittelstandsfokussierung (29 Prozent) lassen sich begünstigende Effekte verzeichnen. Einen negativen Einfluss hat das neue Vergabegesetz insbesondere auf die Bearbeitungsdauer (60 Prozent) und die Bürokratiekosten (57 Prozent), wie aus Abbildung 2.8 deutlich wird. Hierbei handelte es sich aber primär um einen „Umstellungsaufwand“, wie die Experteninterviews verdeutlichten.

Abbildung 2.8 Einfluss des VgG M-V auf ausgewählte Faktoren

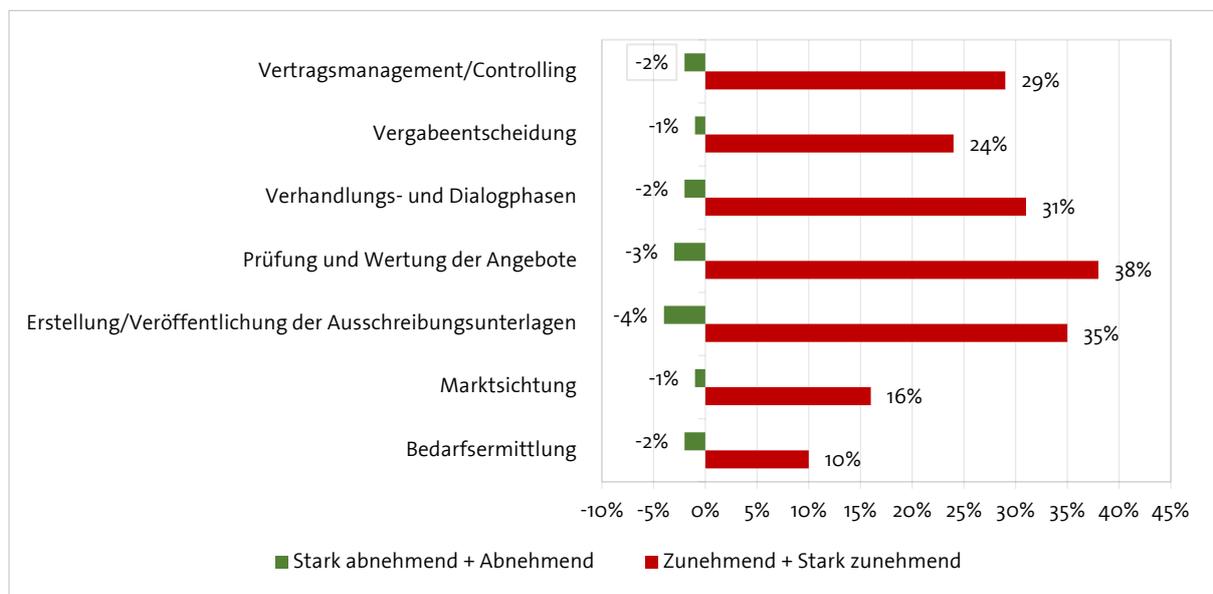


Die Entwicklung der bereits kurz dargestellten Beschaffungsprozess- und Bürokratiekosten sowie des Vergabeverfahrens wurde in Abschnitt 3 des Fragebogens gezielt hinterfragt. Die aus Sicht der Vergabestellen wahrgenommene steigende Tendenz der Verfahrenskosten seit Einführung des VgG M-V im Juli 2011 im Vergleich zum Jahr 2010 wird in Abbildung 2.9 und Abbildung 2.10 anhand der Öffentlichen Ausschreibungen und der Freihändigen Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb exemplarisch aufgeschlüsselt. Für beide Vergabearten lassen sich Kostensteigerungen insbesondere in den Bereichen Prüfung und Wertung der Angebote, Erstellung/Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen, Vertragsmanagement und Controlling sowie bei der Vergabeentscheidung konstatieren. Mit Blick auf die Aspekte der Marktsichtung und Bedarfsermittlung ist in geringerem Maße eine Kostenzunahme zu verzeichnen. Abbildung 2.9 und Abbildung 2.10 geben allerdings nur Auskunft darüber, dass eine Kostensteigerung wahrgenommen wurde, lassen aber keine konkreten Rückschlüsse auf die tatsächliche Höhe des Anstiegs zu.

**Abbildung 2.9 Entwicklung der Verfahrenskosten seit Inkrafttreten des VgG M-V im Vergleich zu 2010 – Öffentliche Ausschreibungen**



**Abbildung 2.10 Entwicklung der Verfahrenskosten seit Inkrafttreten des VgG M-V im Vergleich zu 2010 – Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb**

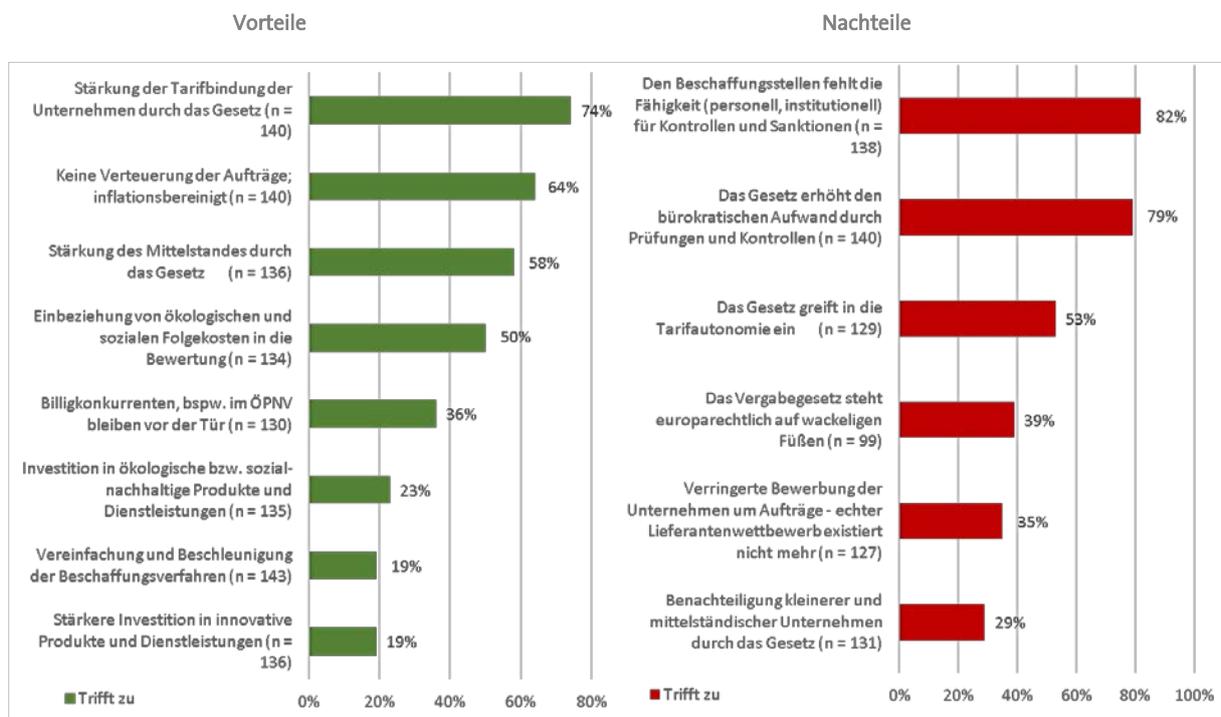


Ursächlich für diese negative Entwicklung dürften vor allem die erweiterten Regelungen im Hinblick auf die in § 10 VgG M-V geregelten Kontrollen der Einhaltung des Mindestlohns und zusätzlicher Anforderungen sowie eine mögliche Sanktionierung im Falle des schuldhaften Verletzens der Verpflichtungen, die aus § 9 Abs. 1, 3 und 7 VgG M-V erwachsen, sein. Dies wird auch aus Abbildung 2.11 deutlich, die die Vor- und Nachteile des VgG M-V aus Sicht der Vergabestellen noch einmal überblicksartig zusammenfasst.

Besonders positiv zu bewerten sind hingegen vor allem die Kontinuität der (inflationsbereinigten) Angebotspreise, die Stärkung des Mittelstands sowie die Einbeziehung

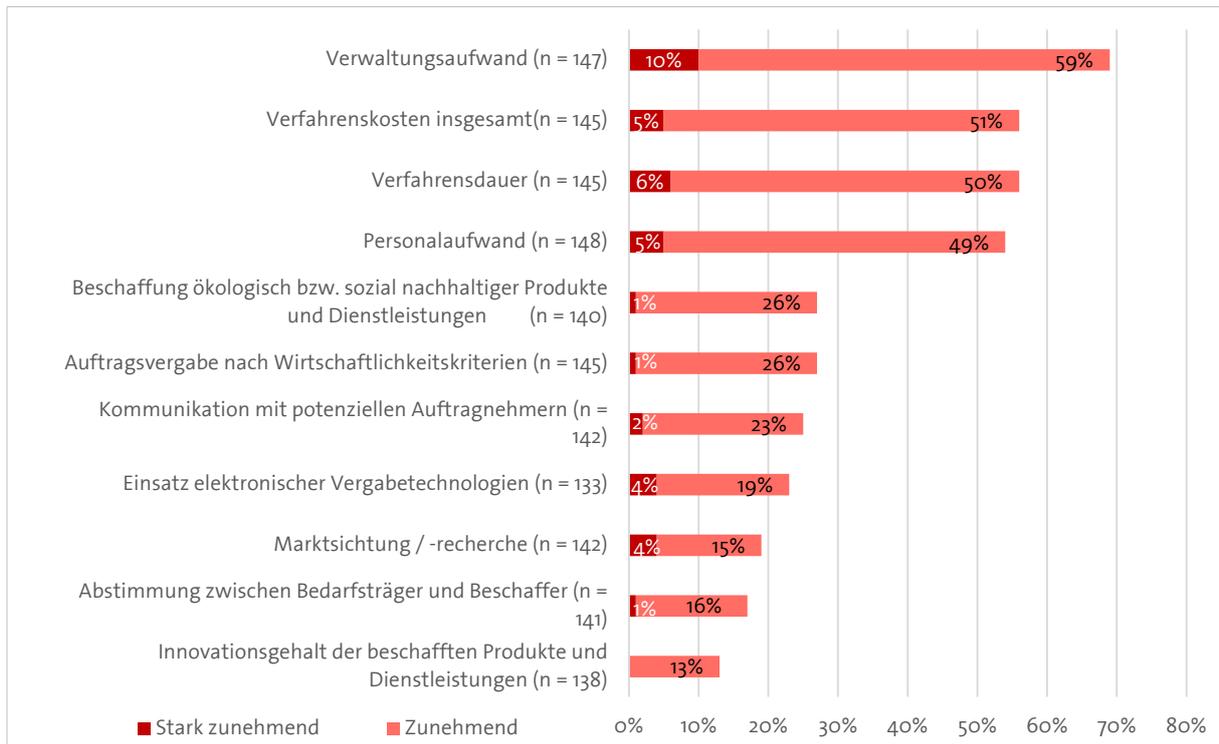
von ökologischen und sozialen Folgekosten in die Angebotsbewertung. Damit wurden wesentliche Aspekte der Zielsetzung des neuen Gesetzes aus Sicht der Vergabestellen erreicht. Dies gilt auch für den Anspruch, die Lohnsituation der Beschäftigten im Bereich der öffentlichen Aufträge zu stärken und das allgemeine Lohnniveau anzuheben, um der Abwanderung von Fachkräften entgegenzuwirken. Mehr als 70 Prozent der Befragten gaben an, dass das VgG M-V einen positiven Beitrag zur Stärkung der Tarifbindung der Unternehmen leiste. Hervorzuheben ist hier aber auch, dass eine Mehrheit darauf verwies, dass das Gesetz in die Tarifautonomie eingreife.

Abbildung 2.11 Vor- und Nachteile des VgG M-V



Die folgende Abbildung 2.12 dient noch einmal der Kurzfassung der bisherigen Ergebnisse der Auswirkungen des VgG M-V aus Sicht der öffentlichen Auftragsvergabestellen. Hierbei wird deutlich, dass künftig ein stärkerer Aspekt auf den Bereich der Innovationen gelegt werden sollte, wenn das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern im Speziellen und die Bundesrepublik Deutschland im Ganzen allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen, wie beispielsweise der Verwaltungsmodernisierung, tatsächlich näher kommen möchte.

Abbildung 2.12 Zusammenfassung der Wirkung des VgG M-V



Als Zwischenfazit aus der quantitativen Befragung der Vergabestellen lassen sich folgende Ergebnisse hinsichtlich der allgemeinen Bewertung und der Auswirkungen des VgG M-V formulieren:

- Die allgemeine Verständlichkeit und die praktische Umsetzbarkeit des VgG M-V werden von einer großen Zahl der Befragten als „befriedigend“ eingestuft.
- Positive Effekte hat das neue Vergabegesetz insbesondere auf die Rechtssicherheit, die Stärkung der Tarifbindung, die Konstanz der Angebotspreise und die Stärkung des Mittelstands.
- Das VgG M-V hat einen großen Einfluss auf den Verwaltungs- und Personalaufwand sowie die Verfahrenskosten und -dauer, die eine steigende Tendenz aufweisen, wenngleich keine Aussage über die tatsächliche Zunahme getroffen werden kann.
- Vor allem die zusätzlichen Anforderungen bei der Kontrolle und Sanktionierung sind ursächlich für die Steigerung der Bürokratiekosten und der Verfahrensdauer.

Exkurs Vergabetechnologien:

In Abschnitt 3 des Fragebogens wurde neben der Entwicklung der Verfahrenskosten seit Einführung des VgG M-V auch die Anwendungshäufigkeit verschiedener Vergabetechnologien untersucht. Das Ergebnis ist in Abbildung 2.13 dargestellt. Hierbei wird besonders deutlich, dass elektronische Vergabetechnologien (eProcurement) bei der Mehrheit der befragten Vergabestellen noch nicht genutzt wurden. Einen spürbaren Zuwachs verzeichneten nur die Vergabeplattform (19 Prozent), die elektronische Ausschreibung (18 Prozent), die elektronische Angebotsabgabe (15 Prozent) und der elektronische Katalog (10 Prozent). Jeweils etwa ein Drittel der Vergabestellen gaben an, die jeweiligen Vergabetechnologien konstant zu nutzen.

Abbildung 2.13 Anwendungshäufigkeit der verschiedenen Vergabetechnologien

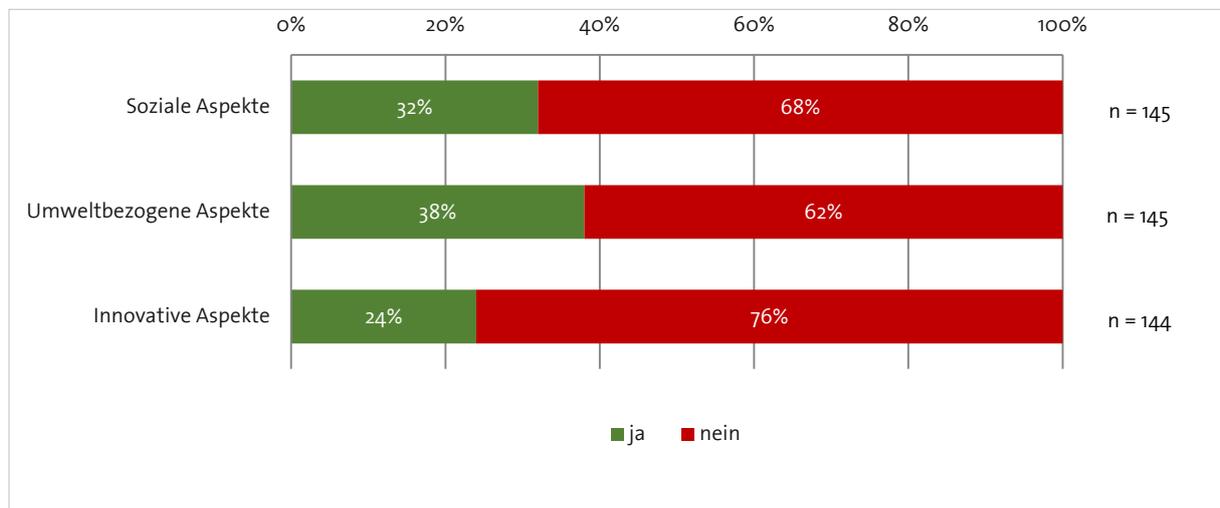


### 2.2.3 Rechtsanwendung und Rechtsumsetzung: Eignung der Bieter, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, Tariftreue, Mindestlohn sowie Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen

Im zweiten Abschnitt der quantitativen Befragung wurde die Rechtsanwendung und Rechtsumsetzung des Vergabegesetzes im Hinblick auf die Eignung der Bieter, den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, die Tariftreue, den Mindestlohn sowie die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen untersucht.

Das VgG M-V regelt in § 5 VgG M-V in Entsprechung zu § 97 Abs. 4 GWB, dass Aufträge „nur an geeignete (d.h. fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige) Unternehmen vergeben“ werden dürfen. Darüber hinaus sieht das Gesetz vor (§ 5 Satz 2 VgG M-V), dass zusätzliche Anforderungen im Hinblick auf soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte an den Auftragnehmer gestellt werden können, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Von dieser Ermessensfreiheit machen jedoch zwei Drittel der Vergabestellen überwiegend keinen Gebrauch (vgl. Abbildung 2.14).

Abbildung 2.14 Zusätzliche Anforderungen an Bieter im Sinne von § 5 Satz 2 VgG M-V

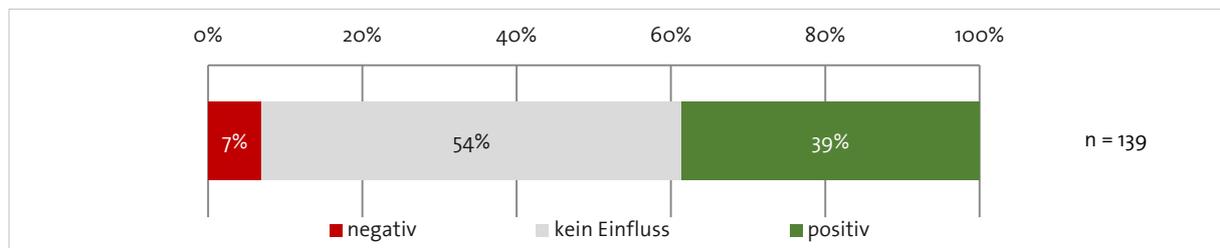


Am häufigsten finden demnach mit etwa 38 Prozent umweltbezogene Aspekte Eingang in das Ausschreibungsprofil. Hierzu zählen beispielsweise der Einsatz ressourcenschonender und regenerativer Materialien und Verpackungen, Obergrenzen für den Ausstoß von Kohlenstoffdioxid und Schadstoffen, umweltfreundliche und energieeffiziente Produktionszyklen sowie die Zertifizierung mit Umweltlabels und Gütezeichen durch Dritte. Die sozialen Aspekte wurden insbesondere durch die gesetzlichen Vorgaben zur Einhaltung von Tariftreue, Zahlung eines Mindestlohns sowie der Gewährleistung der ILO-Kernarbeitsnormen (§§ 9, 11 VgG M-V) als „weitergehende Anforderungen“ aufgrund § 5 Satz 3 VgG M-V verbindlich vorgeschrieben. Als Beispiel einer Zusatzanforderung, die nicht gesetzlich geregelt wurde, sei hier beispielhaft die Einführung einer Leistungsobergrenze (Quadratmeter

pro Stunde) im Reinigungsdienstleistungsgewerbe genannt. Zusätzliche innovative Aspekte fanden nur bei etwa einem Viertel der Vergabestellen Berücksichtigung. Hierzu zählten etwa der Einsatz neuer Produkte und Materialien, die Prozessoptimierung, Energieeinsparkonzepte sowie funktionale Leistungsbeschreibungen.

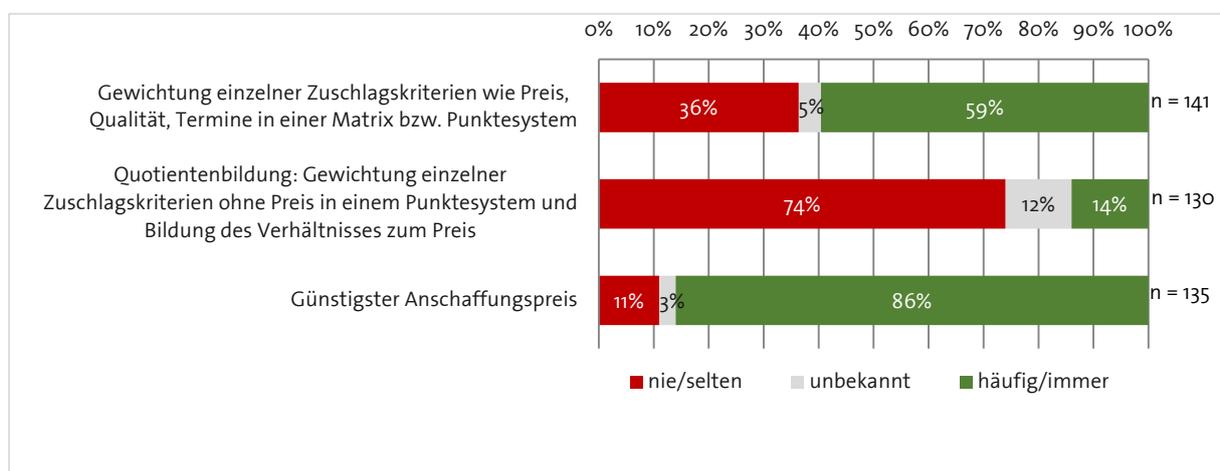
Neben der fakultativen Möglichkeit zusätzlicher sozialer, umweltbezogener und innovativer Aspekte wurde der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz in § 7 VgG M-V „Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot“ vom Gesetzgeber durch eine verpflichtend anzuwendende Methode zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes konkretisiert. 39 Prozent der Befragten konnten auf Grund dieser Maßnahme einen positiven Effekt für die Vergabepraxis feststellen, wenngleich die Mehrheit berichtete, keinen Einfluss registriert zu haben. Die Ergebnisse sind in Abbildung 2.15 dargestellt. Positiv hervorzuheben ist, dass nur eine Minderheit (7 Prozent) angab, dass sich die Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes negativ auf die Vergabepraxis auswirke.

Abbildung 2.15 Einfluss der Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes



§ 7 Abs. 2-5 VgG M-V regelt, nach welcher Methode das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln ist. Demnach schreibt das Gesetz in § 7 Abs. 3 vor, „die angebotene Leistung [...] nach gewichteten Zuschlagskriterien“ zu bewerten. Diese so genannte Quotientenbildung – die Gewichtung einzelner Zuschlagskriterien ohne Angebotspreis in einem Punktesystem und die Bildung des Verhältnisses zum Angebotspreis – fand jedoch nur bei 14 Prozent der Vergabestellen immer bzw. häufig Anwendung, wie aus Abbildung 2.16 ersichtlich wird.

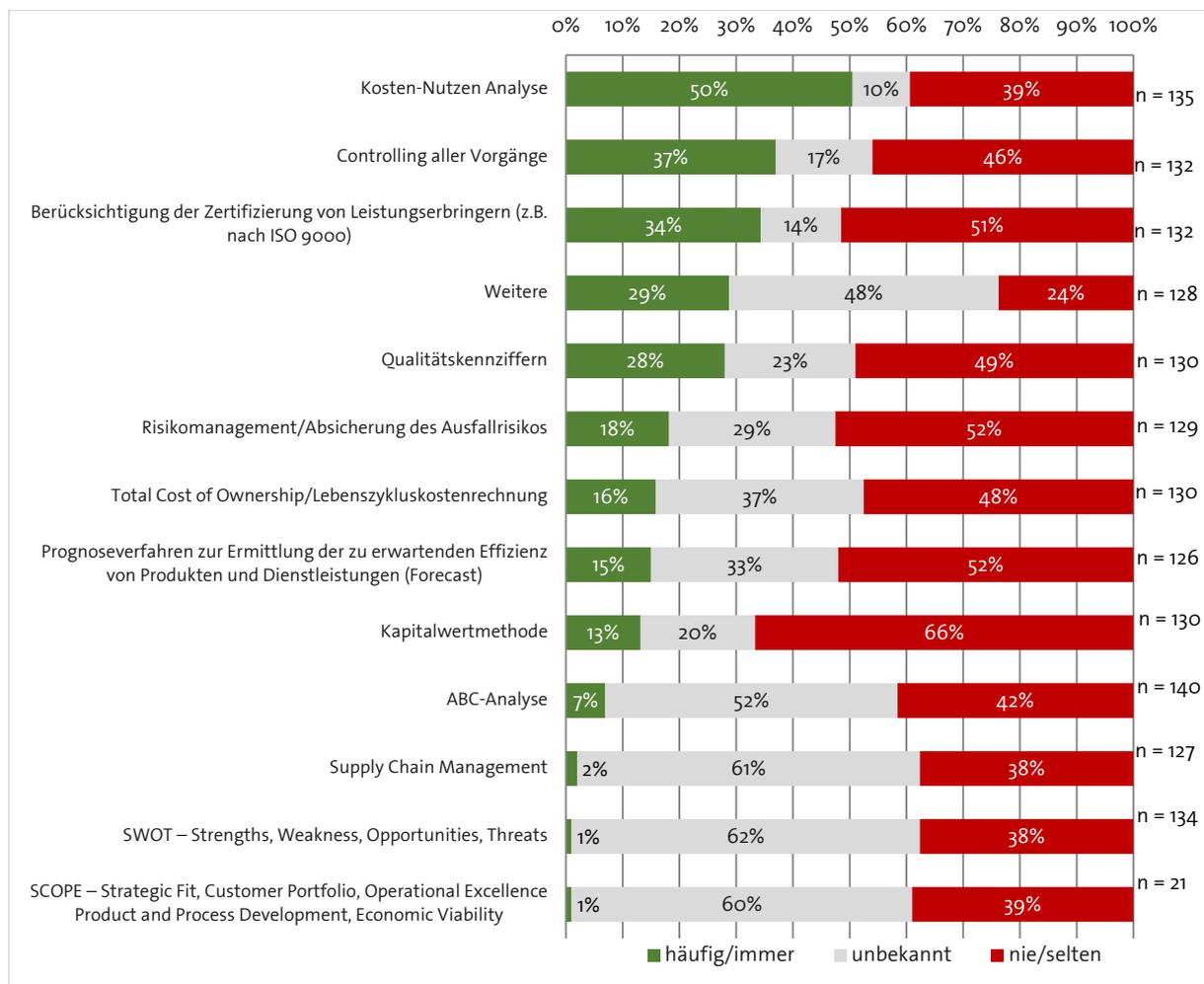
Abbildung 2.16 Methodik zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots



In der Mehrzahl der Fälle (86 Prozent) wurden die Aufträge auf Grundlage des günstigsten Angebotspreises vergeben. Immerhin 59 Prozent der Vergabestellen gewichten einzelne Zuschlagskriterien wie Preis, Qualität und Termine in einer Matrix bzw. einem Punktesystem häufig oder immer. Obwohl § 7 Abs. 5 VgG M-V die Möglichkeit eröffnet, den Zuschlag auf das kostengünstigste Angebot zu erteilen, sofern sich diese nur hinsichtlich der Kosten unterscheiden, wird deutlich, dass das VgG M-V in der Praxis anders angewendet wird als im eigentlichen Sinne vom Gesetzgeber intendiert, sodass an dieser Stelle ein weiterer Konkretisierungsbedarf besteht. Eine entsprechende Handreichung folgte im Oktober 2014 per Rundschreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern.

Im Rahmen der Evaluierung wurde ergänzend die Nutzung betriebswirtschaftlicher Analysemethoden abgefragt, die in jedem Unternehmen regelmäßig Anwendung finden und in Zusammenhang mit einem strategischen Beschaffungsprozess und einem professionellen Lieferantenmanagement große Bedeutung genießen. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit, die im privaten wie öffentlichen Beschaffungswesen zentral ist, können diese Methoden einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Effizienz leisten. Gerade hier werden aber deutliche Defizite offenkundig, wie aus Abbildung 2.17 hervorgeht.

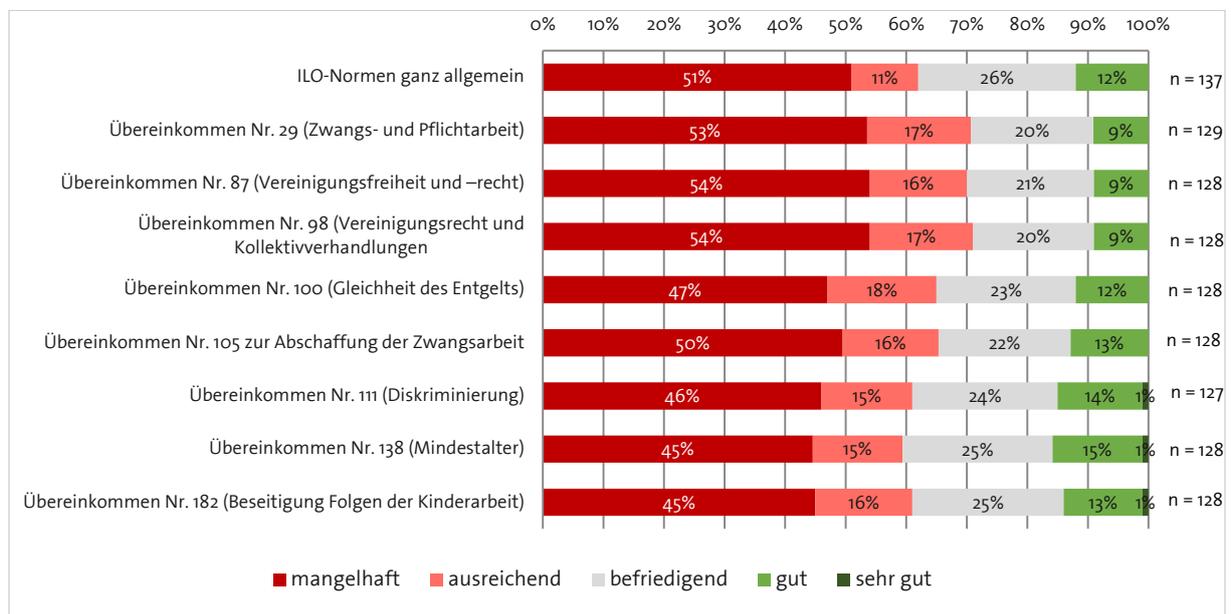
**Abbildung 2.17 Nutzung betriebswirtschaftlicher Methoden beim Beschaffungsprozess**



Die Kosten-Nutzen-Analyse wird dabei mit 50 Prozent noch am häufigsten genutzt, gefolgt vom Controlling aller Vorgänge (37 Prozent) und der Berücksichtigung der Zertifizierung von Leistungserbringern (34 Prozent). Methoden, wie das Supply Chain Management, die SWOT-(Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats) oder die SCOPE-Analyse (Strategic Fit, Customer Portfolio, Operational Excellence, Product and Process Development, Economic Viability) spielten hingegen fast gar keine Rolle. Die Tatsache, dass viele der Verfahren den mit dem Beschaffungsprozess betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unbekannt sind, macht deutlich, dass hier ein erheblicher Weiterbildungsbedarf besteht, wenn diese Instrumente künftig eine stärkere Berücksichtigung finden sollen.

Einen wesentlichen Bestandteil des VgG M-V bilden die ILO-Kernarbeitsnormen. In § 11 Satz 1 VgG M-V heißt es: „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.“ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung hat sich allerdings deutlich gezeigt, dass eine Mehrheit der Befragten einen mangelhaften bzw. nur ausreichenden Kenntnisstand der ILO-Normen hat (51 respektive 11 Prozent). Lediglich zwölf Prozent stufen ihr Wissen als gut ein, wie Abbildung 2.18 veranschaulicht.

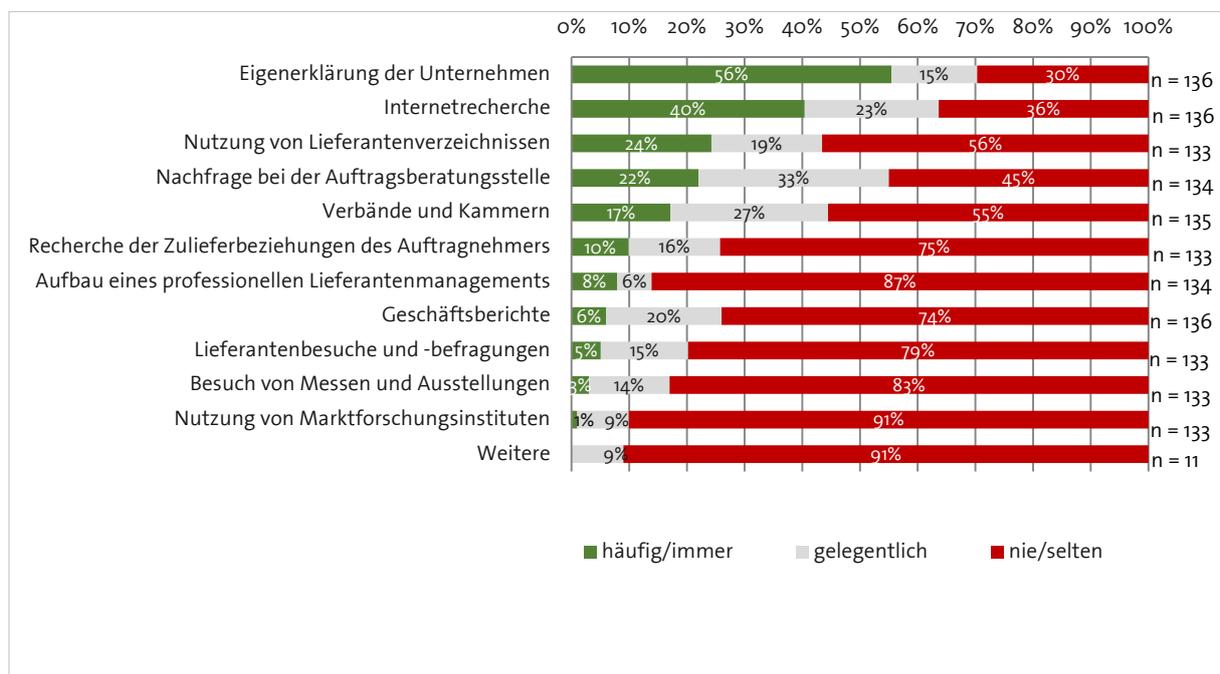
**Abbildung 2.18 Kenntnisstand ILO-Kernarbeitsnormen**



Am bekanntesten sind die Regelungen bezüglich des Mindestalters (15 Prozent), der Diskriminierung (14 Prozent) sowie der Zwangs- und Kinderarbeit (jeweils 13 Prozent). Die Ergebnisse verdeutlichen insgesamt, dass an dieser Stelle demnach ein erheblicher Informations- und Schulungsbedarf besteht, da man nicht erwarten kann, dass weitgehend Unbekanntes effektiv und überzeugend umgesetzt wird.

Die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen wurde von den Vergabestellen vor allem mittels der Eigenerklärung der Unternehmen (56 Prozent) sowie der Internetrecherche (40 Prozent) sichergestellt. Auch die Nutzung von Lieferantenverzeichnissen (24 Prozent) und Nachfragen bei der Auftragsberatungsstelle fanden Anwendung. Eine Übersicht hierzu vermittelt Abbildung 2.19. Methoden, wie der Aufbau eines professionellen Lieferantenmanagements, Einsicht in die Geschäftsberichte, Lieferantenbesuche und -befragungen, der Besuch von Messen und Ausstellungen oder die Nutzung von Marktforschungsinstituten, fanden dagegen kaum Berücksichtigung.

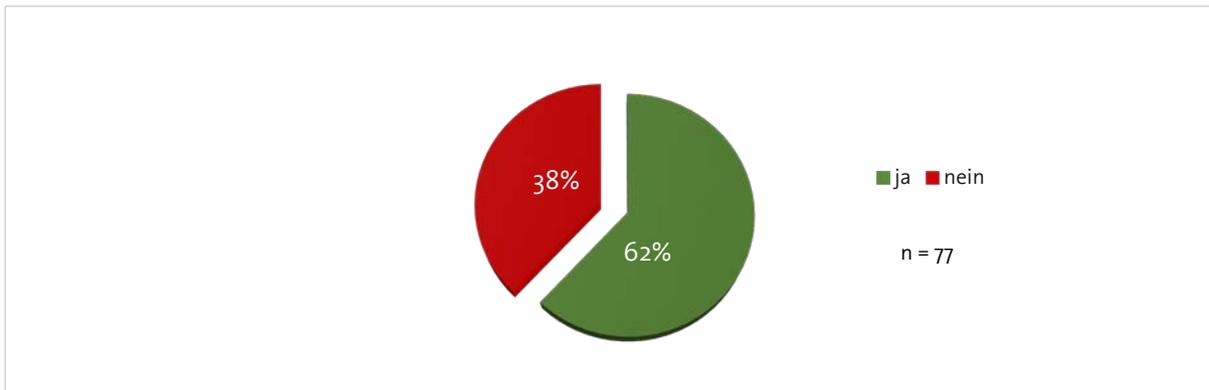
Abbildung 2.19 Methoden zur Gewährleistung der ILO-Kernarbeitsnormen



Die Einführung eines Mindestlohns durch das „Erste Gesetz zur Änderung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern“ vom Juni 2012 in § 9 Abs. 7 VgG M-V stellt neben der fakultativen Möglichkeit zusätzlicher sozialer, umweltbezogener und innovativer Anforderungen sowie der Hinwirkung auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen eine wichtige Neuerung im VgG M-V dar. Während die Vorgabe zur Vereinbarung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde für alle Landesvergabestellen verpflichtend ist, liegt es im Ermessen der Kommunen, danach zu verfahren. Fast zwei Drittel der Befragten (62 Prozent) aus dem kommunalen Bereich geben an, dass diese „Kann-Regelung“ des Gesetzes bei ihren Ausschreibungen Anwendung findet und die Unternehmen bei der Angebotsabgabe entsprechend schriftlich verpflichtet werden. Dies wird in Abbildung 2.20 veranschaulicht.

Die Einführung des Mindestlohns war gerade seitens der Kommunen nicht unumstritten, da hiermit die Gefahr der Verteuerung der Angebote einhergeht und die finanziellen Ressourcen der Kommunen insgesamt recht knapp sind. Die generelle Sinnhaftigkeit eines Mindestlohns wurde jedoch nicht angezweifelt.

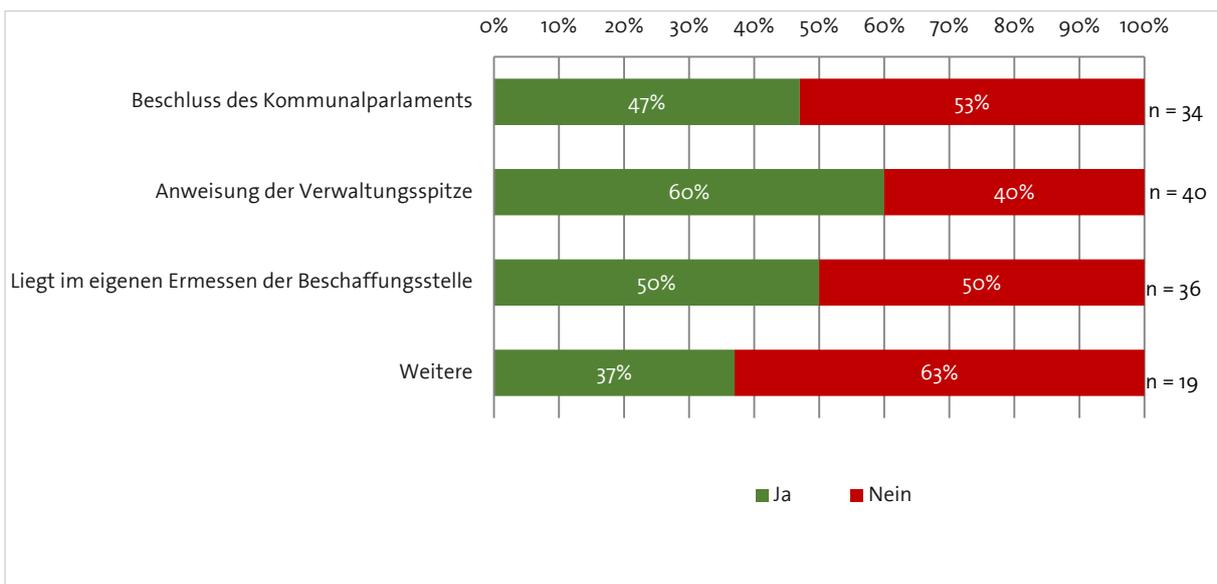
Abbildung 2.20 Anteil der Kommunen, die die Zahlung eines Mindestlohns festschreiben



Als gute Gründe für die Einführung eines Mindestlohns gelten aus Sicht der kommunalen Vergabestellen die Verbesserung der Rechtssicherheit, die Vereinheitlichung des Verfahrens, die Einführung gemeinsamer Standards sowie die Förderung des Mittelstandes. Allerdings werden hierbei auch kontraproduktive Effekte erkannt, die die Praxisferne, die zeitliche Umsetzbarkeit, mögliche Kosten- und Preiserhöhungen bei der Auftragsvergabe, die Befürchtung sinkender Angebotszahlen, Eingriffe in die Tarifautonomie sowie einen Mangel an Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen betreffen. Trotz der im Vorhinein vermuteten negativen Auswirkungen des Mindestlohns hat eine deutliche Mehrheit der Kommunen eine entsprechende Regelung bei ihren öffentlichen Ausschreibungen verankert.

Die Übernahme der Mindestlohnregelung erfolgt in 60 Prozent der Fälle auf Anweisung durch die Verwaltungsspitze (vgl. Abbildung 2.21).

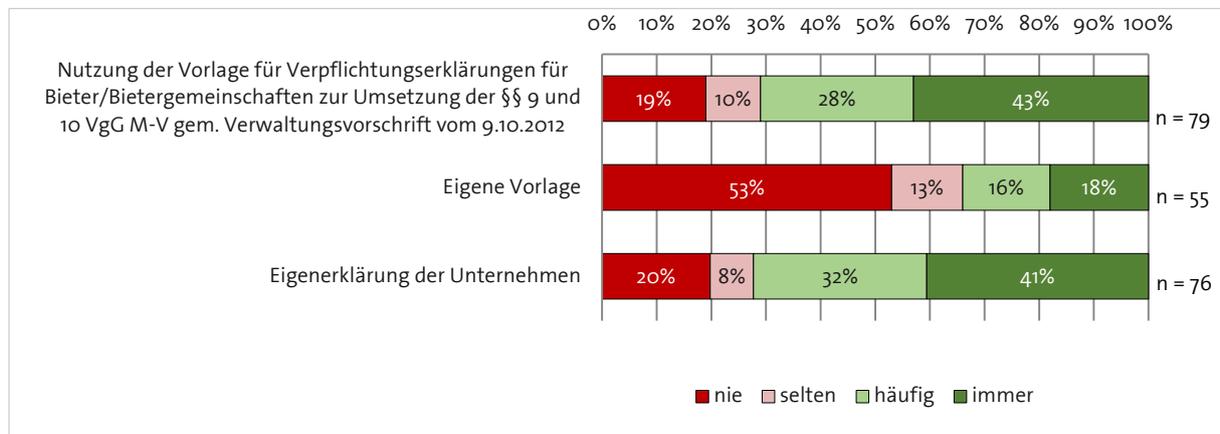
Abbildung 2.21 Rechtliche Grundlage für die Übernahme des Mindestlohns



Etwa die Hälfte der Befragten gab zudem an, in eigenem Ermessen zu handeln oder die Mindestlohnregelung aufgrund eines Beschlusses des Kommunalparlaments zu übernehmen (47 Prozent). Als weitere rechtliche Grundlagen wurden Richtlinien in Landesgesetzen, Auflagen sowie Bedingungen bei Fördermitteln bzw. Fördermittelgeber genannt.

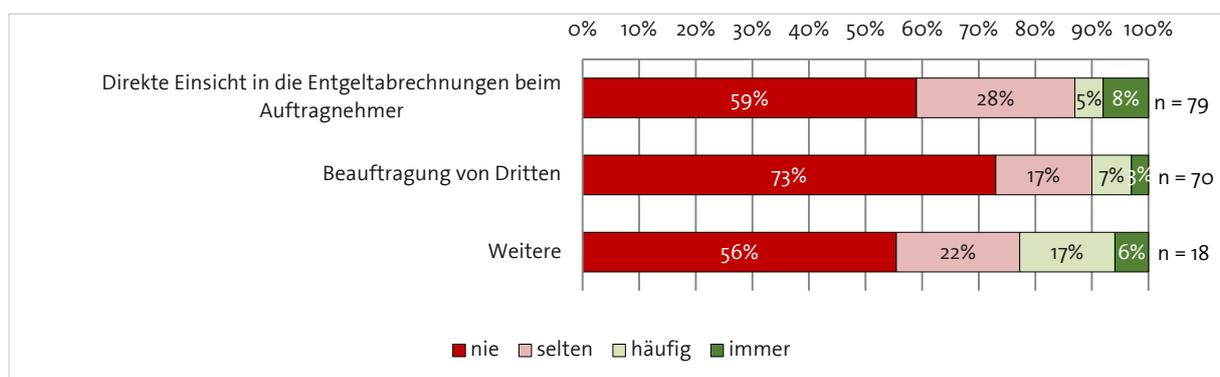
Die Durchsetzung der vertraglichen Vereinbarung zur Zahlung eines Tarif- bzw. Mindestlohns erfolgt maßgeblich (71 Prozent) durch die Nutzung der „Vorlage für Verpflichtungserklärungen für Bieter/Bietergemeinschaften zur Umsetzung der §§ 9 und 10 VgG M-V gemäß der Verwaltungsvorschrift vom 9. Oktober 2012“ und die Abgabe einer Eigenerklärung der jeweiligen Unternehmen (73 Prozent), wie Abbildung 2.22 illustriert. Eine eigene Vorlage wird selten oder nie genutzt (13 bzw. 53 Prozent).

**Abbildung 2.22** Durchsetzung der Zahlung eines Tarif- bzw. Mindestlohns



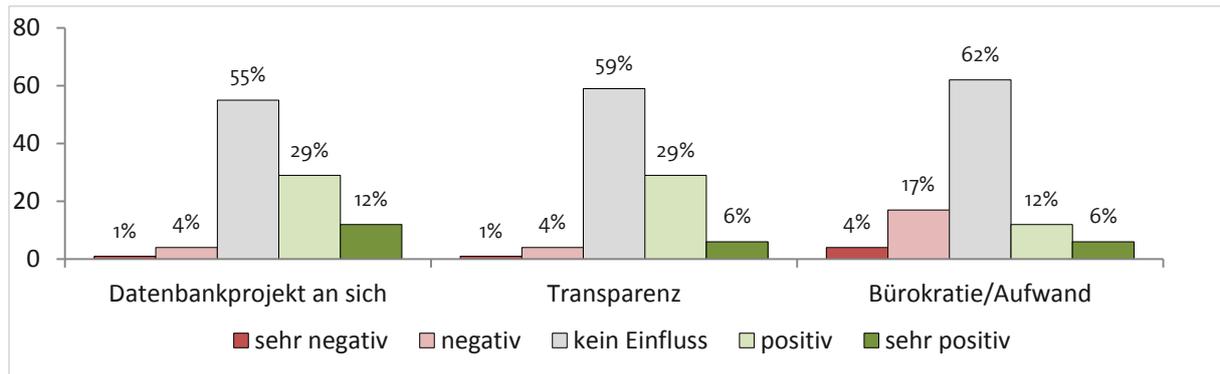
Die folgende Abbildung 2.23 zeigt, dass eine umfassende Kontrolle der Zahlung des Tarif- bzw. Mindestlohns durch die Vergabestellen selten bis gar nicht erfolgt. Eine direkte Einsicht in die Entgeltabrechnungen beim Auftragnehmer oder eine Beauftragung Dritter zur Überprüfung der Einhaltung der Tarif- und Mindestlohnregelungen wurden nur von elf respektive zehn Prozent der Befragten mit „häufig“ oder „immer“ beantwortet.

**Abbildung 2.23** Kontrolle der Zahlung eines Tarif- bzw. Mindestlohns



Im Rahmen der Befragung wurde lediglich ein Verstoß gemeldet, der durch einen anonymen Hinweis aufgedeckt wurde. Ein weiterer Verdacht wird aktuell noch geprüft. Die eingerichtete Datenbank der zentralen Informationsstelle nach § 10 Absatz 6 VgG M-V, in der entsprechende (schuldhafte) Verstöße gelistet werden sollen, wird von den Vergabestellen im Allgemeinen und in Hinblick auf Transparenz positiv bewertet. Der damit verbundene bürokratische Aufwand wird allerdings kritisch gesehen (vgl. Abbildung 2.24).

**Abbildung 2.24 Bewertung der zentralen Informationsstelle, in die verhängte Auftragsstrafen einzustellen sind**



Über die Gründe der geringen Zahl der Kontrollen lassen sich nur Mutmaßungen anstellen, wie einerseits die begrenzten personellen und fachlichen Kapazitäten der öffentlichen Vergabestellen und andererseits das durchaus begründete Vertrauen in Lieferanten und deren Eigenerklärungen.

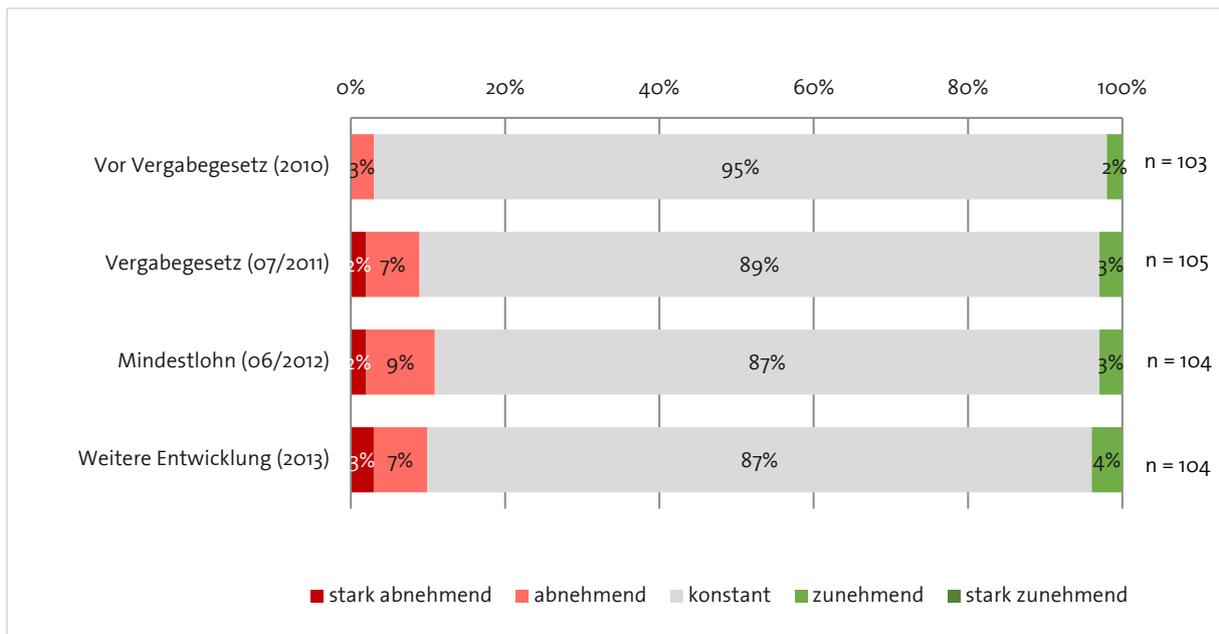
Sowohl die Möglichkeit, zusätzliche soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte zu berücksichtigen, als auch die Hinwirkungsverpflichtung auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie die Kontrolle der Einhaltung des Tarif- bzw. Mindestlohns stellen zusätzliche personelle und fachliche Anforderungen an die öffentlichen Vergabestellen. Die Untersuchung der Wirkung hat gezeigt, dass es teils deutliche Defizite beim Kenntnisstand betriebswirtschaftlicher Methoden und der ILO-Kernarbeitsnormen, aber auch bei der Kontrolle der Zahlung des Mindestlohns gibt. Hier schließt sich die Frage an, inwieweit eine Personalaufstockung sowie fachliche Weiterbildungsangebote Abhilfe schaffen können.

### 2.2.4 Entwicklung der Bieter-, Auftragnehmer- und Preisstruktur

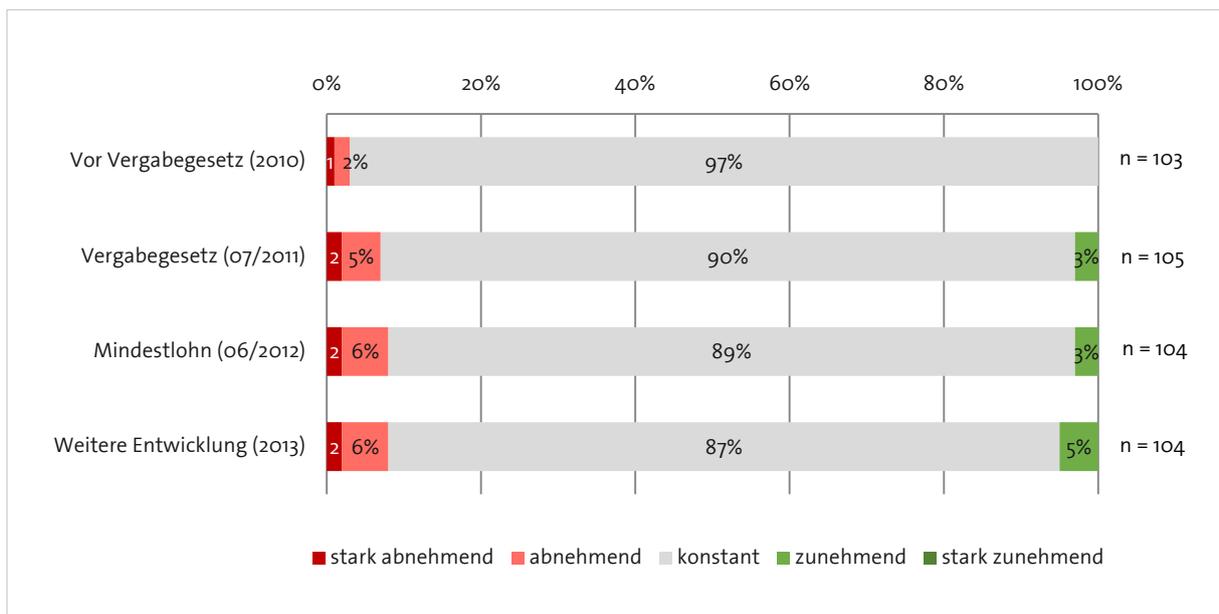
Der vierte Abschnitt der Befragung der Vergabestellen im Land Mecklenburg-Vorpommern widmete sich ausführlich der Untersuchung der Bieter-, Auftragnehmer- und Preisstruktur. Hierbei lässt sich konstatieren, dass sich die Anzahl der Bieter weder durch das neue Vergabegesetz von 2011 noch durch die Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde im Juni 2012 wesentlich verändert hat, wie die folgenden Abbildungen verdeutlichen. Dabei werden die Auswirkungen auf die Zahl der Bieter nach Unternehmensgröße – Kleinunternehmen, kleine, mittlere und Großunternehmen gemäß der quantitativen

Abgrenzung der Definition der Europäischen Union – sowie der Herkunft der Firmen dargestellt. Unabhängig von Unternehmensgröße und -herkunft bewerten jeweils deutlich über 85 Prozent der befragten Vergabestellen die Anzahl der Bieter als konstant. Abnehmende Tendenzen werden durch Zuwächse bei anderen Vergabestellen in etwa ausgeglichen. Im Saldo lässt sich jedoch insgesamt eine leicht negative Tendenz bei kleinen und mittelständischen Unternehmen feststellen. Dieser Entwicklung muss eine entsprechende Beachtung gewidmet werden.

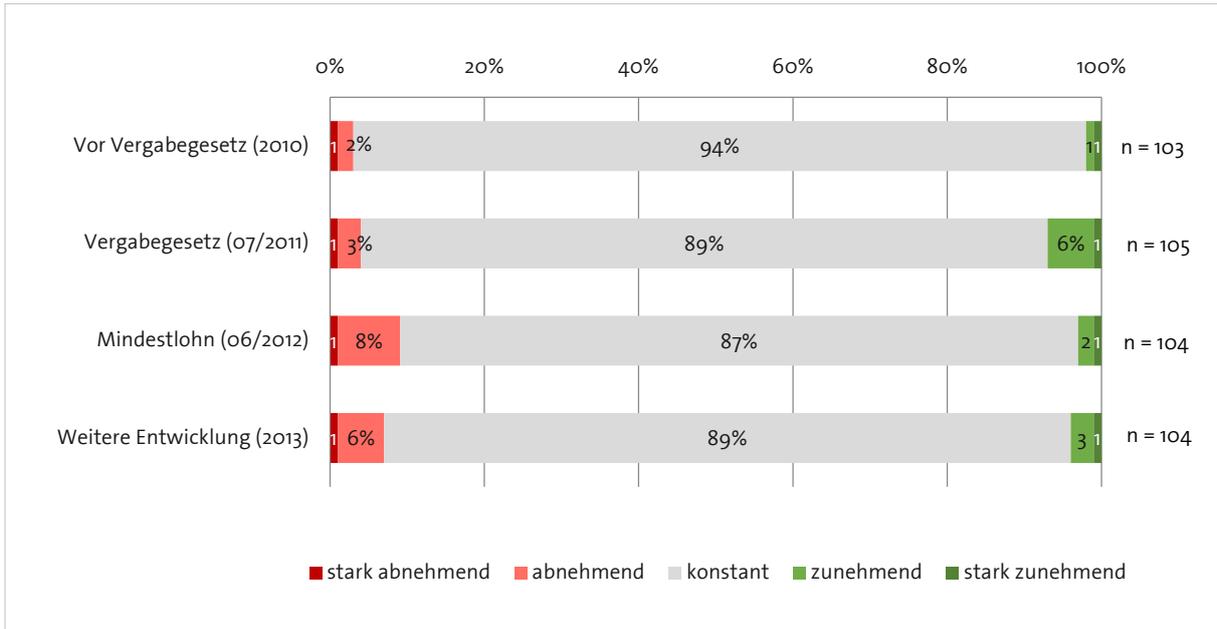
**Abbildung 2.25 Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensgröße)**  
**Kleinstunternehmen (max. 9 Mitarbeiter, max. 2 Mio. € Jahresumsatz)**



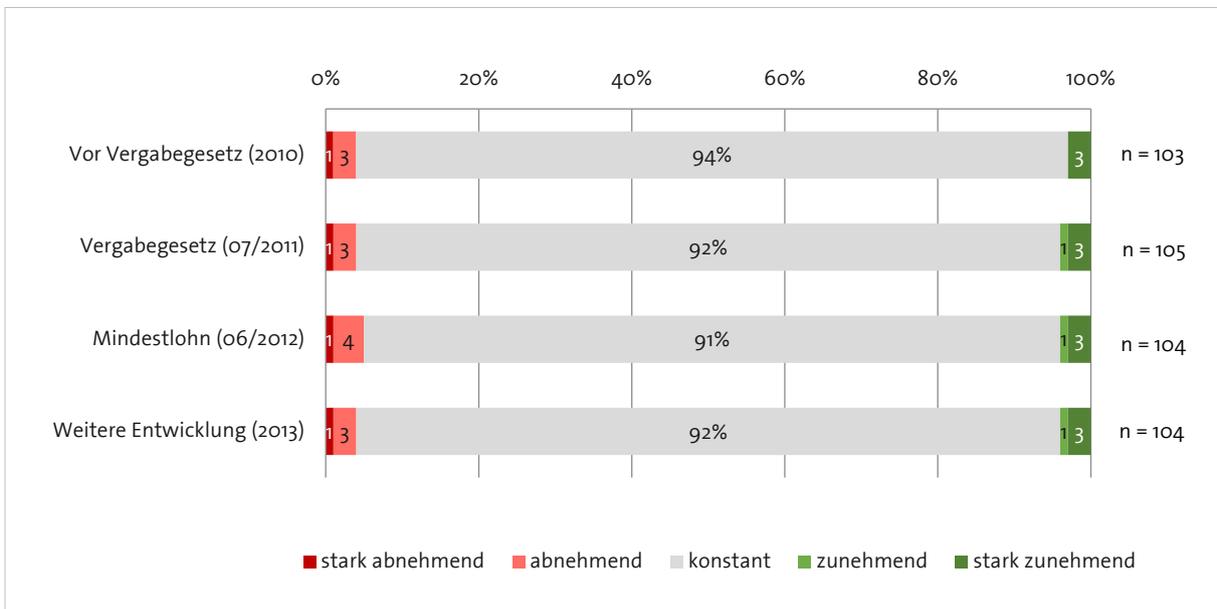
**Abbildung 2.26 Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensgröße)**  
**Kleine Unternehmen (max. 49 Mitarbeiter, max. 10 Mio. € Jahresumsatz)**



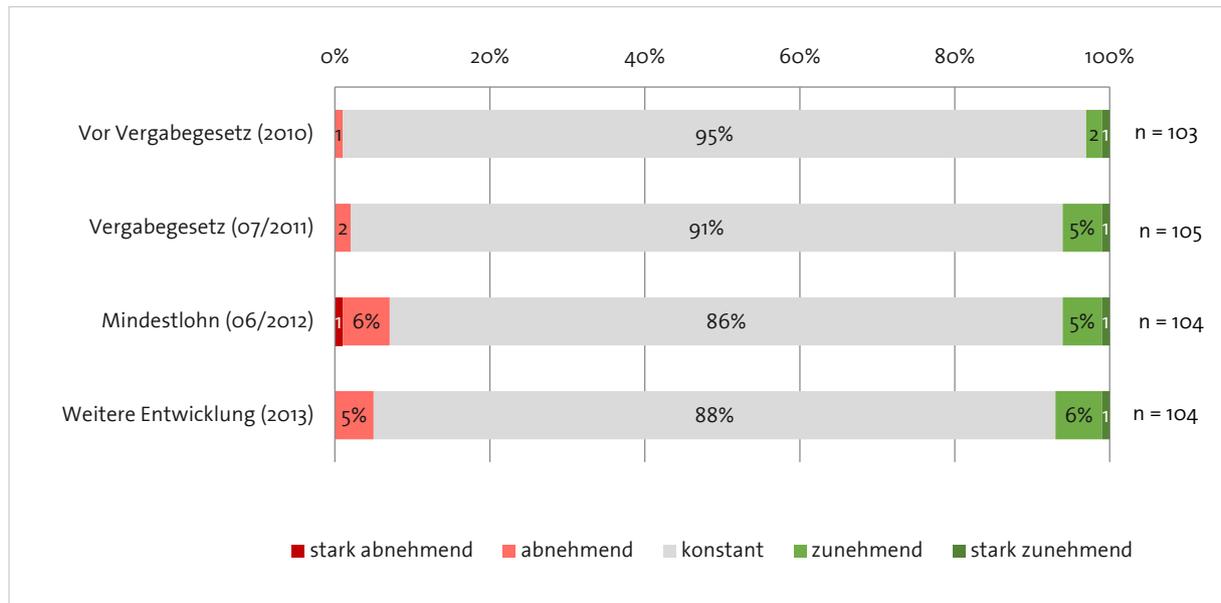
**Abbildung 2.27 Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensgröße)**  
**Mittlere Unternehmen (max. 249 Mitarbeiter, max. 50 Mio. € Jahresumsatz)**



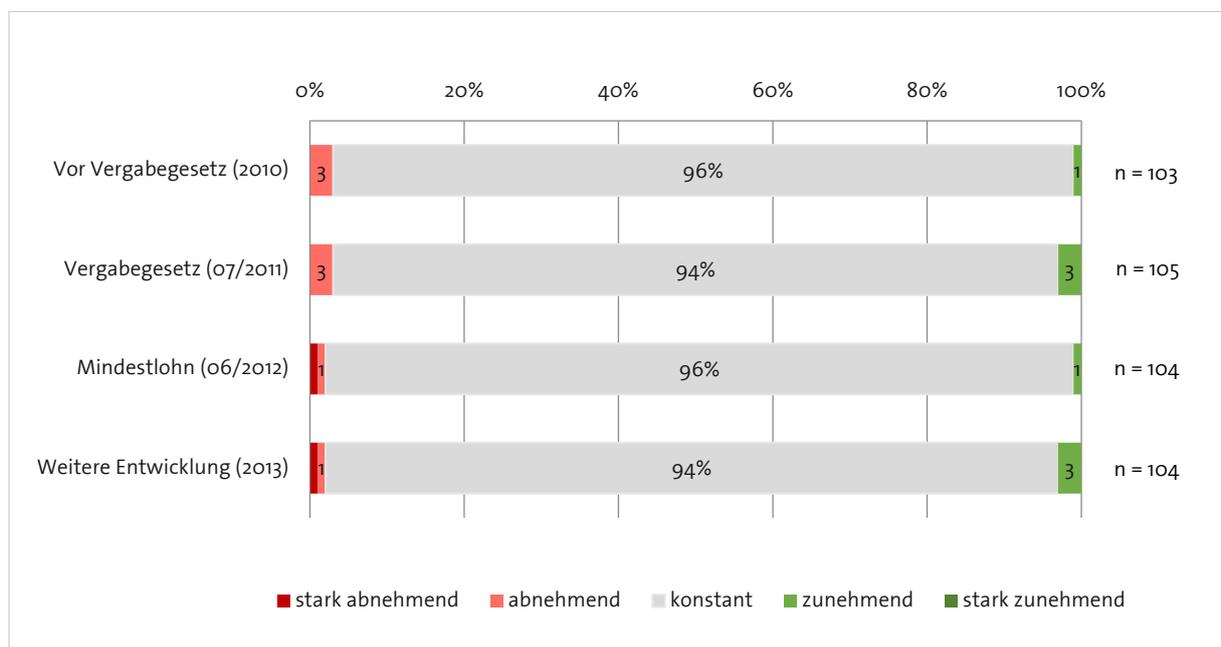
**Abbildung 2.28 Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensgröße)**  
**Großunternehmen (über 249 Mitarbeiter oder über 50 Mio. € Jahresumsatz)**



**Abbildung 2.29 Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensherkunft)  
Unternehmen aus anderen Bundesländern**



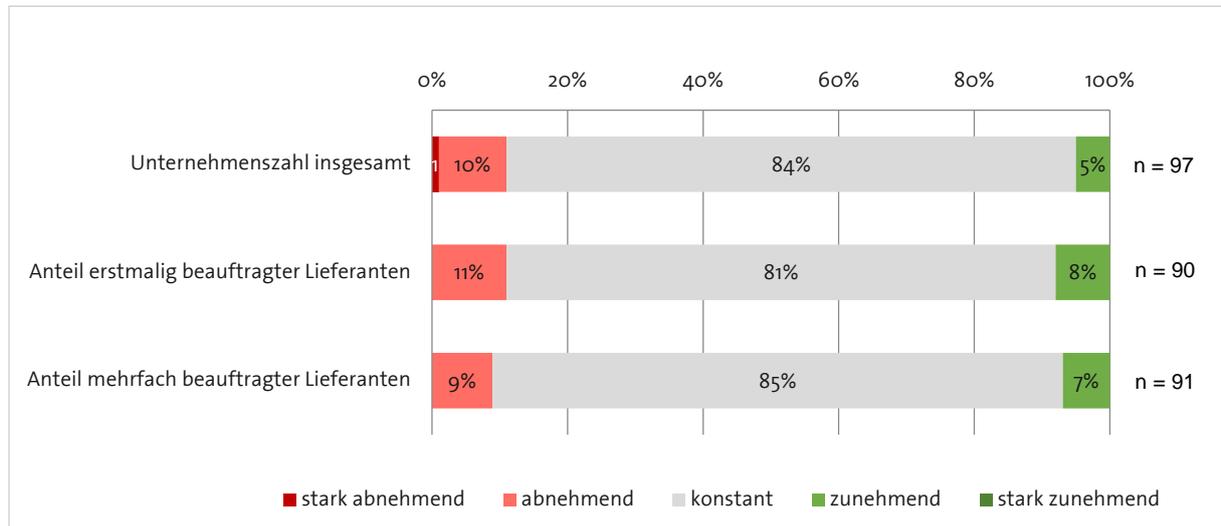
**Abbildung 2.30 Veränderung der Anzahl der Bieter (nach Unternehmensherkunft)  
Unternehmen aus anderen EU-Staaten**



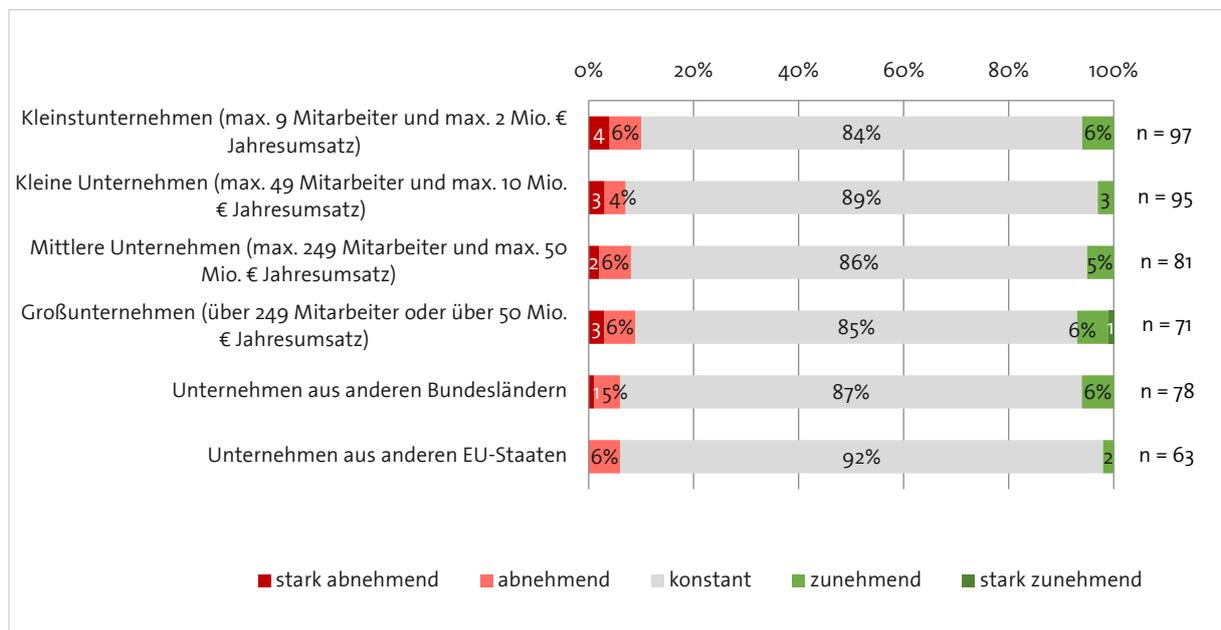
Ein ganz ähnliches Bild lässt sich hinsichtlich der Entwicklung der Auftragnehmerstruktur zeichnen. Diese hat sich nach der Einführung des VgG M-V aus Sicht der Vergabestellen des Landes Mecklenburg-Vorpommern überwiegend als konstant erwiesen (über 80 Prozent). Allerdings lässt sich feststellen, dass mehr Vergabestellen eine abnehmende Tendenz (11 Prozent) als eine zunehmende Entwicklung (5 Prozent) bezogen auf die Unternehmenszahl

insgesamt konstatierten, sodass die Entwicklung im Saldo eher negativ ist. Dies gilt insbesondere für kleine Firmen. Detailliert wird das in Abbildung 2.31 und Abbildung 2.32 veranschaulicht.

**Abbildung 2.31 Veränderung der Auftragnehmerstruktur nach Einführung des Vergabegesetzes - Insgesamt**



**Abbildung 2.32 Veränderung der Auftragnehmerstruktur nach Einführung des Vergabegesetzes nach Unternehmensgröße**



Mit der Einführung des Mindestlohns im Jahre 2012 ging eine leichte Veränderung der Auftragnehmerstruktur bei öffentlichen Aufträgen des Landes Mecklenburg-Vorpommern einher, die jedoch weniger stark ausgefallen ist, als zuvor hin und wieder befürchtet wurde. Insgesamt ist die Struktur der Auftragnehmer aus Sicht von mindestens 90 Prozent der befragten Vergabestellen überwiegend gleich geblieben (vgl. Abbildung 2.33). Bei der

Differenzierung nach Unternehmensgrößen ist jedoch auffällig, dass insbesondere kleine und Kleinstunternehmen betroffen waren, sodass sich hier im Saldo eine leicht negative Tendenz verorten lässt, wie oben bereits angeführt (Abbildung 2.34).

Abbildung 2.33 Veränderung der Auftragnehmerstruktur nach Einführung des Mindestlohns – Insgesamt

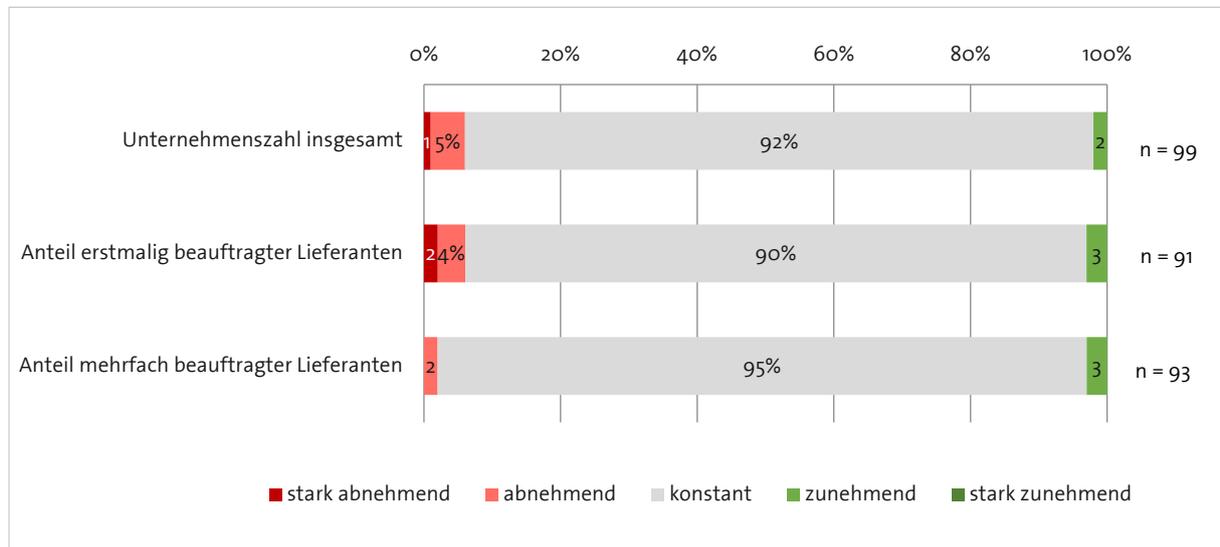
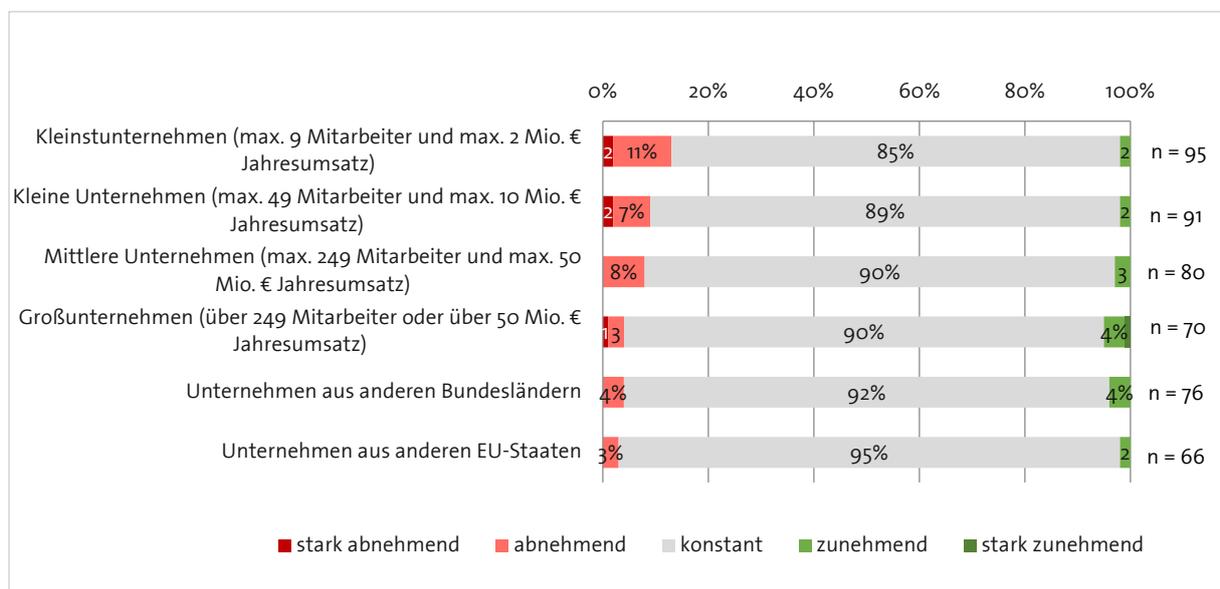


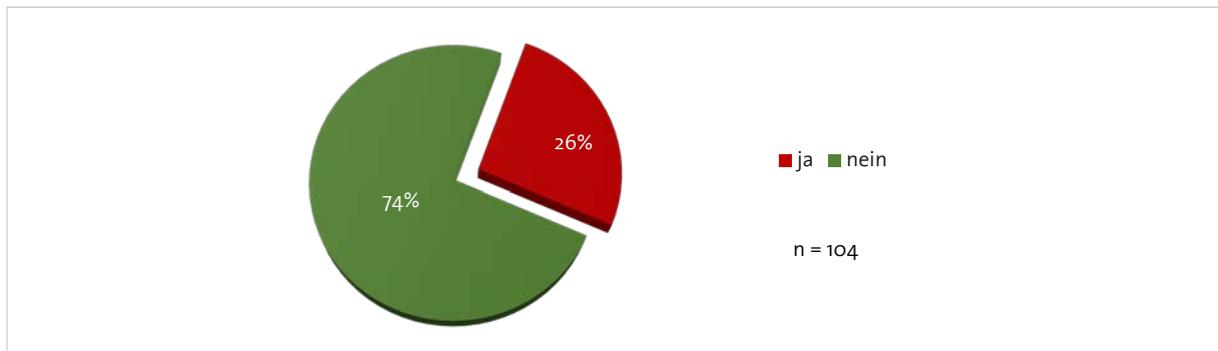
Abbildung 2.34 Veränderung der Auftragnehmerstruktur nach Einführung des Mindestlohns nach Unternehmensgröße



Somit lässt sich für die Entwicklung der Bieter- und Auftragnehmerstruktur festhalten, dass das VgG M-V nur geringe negative Auswirkungen hatte und die Bieter- und Auftragnehmerstruktur im Allgemeinen als konstant bewertet wird. Gleichzeitig sollten die leicht negativen Entwicklungen – insbesondere bei kleinen und Kleinstunternehmen, zu denen auch das Handwerk zu zählen ist – ernst genommen werden.

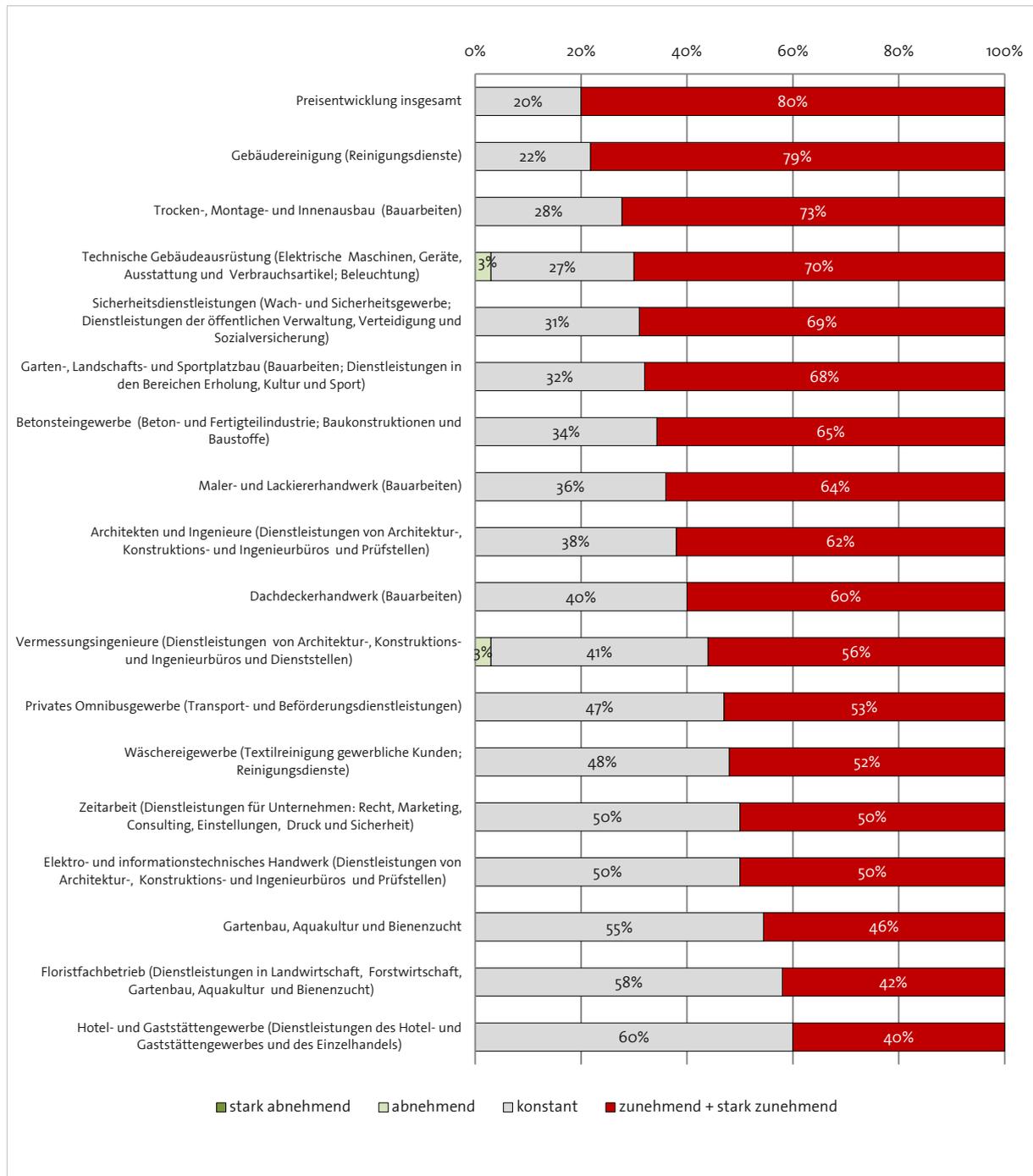
Einen wichtigen Aspekt für die Bewertung der Folgewirkungen des VgG M-V stellt die Preisentwicklung für die beschafften Produkte und Dienstleistungen dar. Hierbei lässt sich positiv vermerken, dass etwa drei Viertel der Vergabestellen keine signifikante Veränderung seit der Einführung des Vergabegesetzes im Juli 2011 verzeichnet hat (vgl. Abbildung 2.35).

**Abbildung 2.35 Anteil der Vergabestellen, die eine signifikante Preisveränderung konstatierten**



Die Vergabestellen, die eine signifikante Preisveränderung für die typischerweise beschafften Produkte und Dienstleistungen feststellten, wurden gebeten dies branchenspezifisch zu konkretisieren. Dabei wird auf den ersten Blick ersichtlich, dass die Angebotspreise vor allem gestiegen sind (vgl. Abbildung 2.36). Eine Mehrheit der Befragten registrierte eine zunehmende und stark zunehmende Entwicklung der Angebotspreise in den Bereichen Gebäudereinigung/Reinigungsdienste, Bauarbeiten, technische Gebäudeausrüstung, Sicherheitsdienstleistungen, Garten-/Landschafts- und Sportplatzbau, Betonsteingewerbe, Maler- und Lackierhandwerk, Architekten und Ingenieure, Dachdeckerhandwerk, Vermessungsingenieure, privates Omnibusgewerbe, Wäschereigewerbe, Zeitarbeit sowie elektro- und informationstechnisches Handwerk. Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund, dass einige dieser Branchen vor der Einführung des Mindestlohns zum Teil deutlich niedrigere Löhne zahlten, nicht verwunderlich.

Abbildung 2.36 Entwicklung der Angebotspreise nach Branchen gegliedert

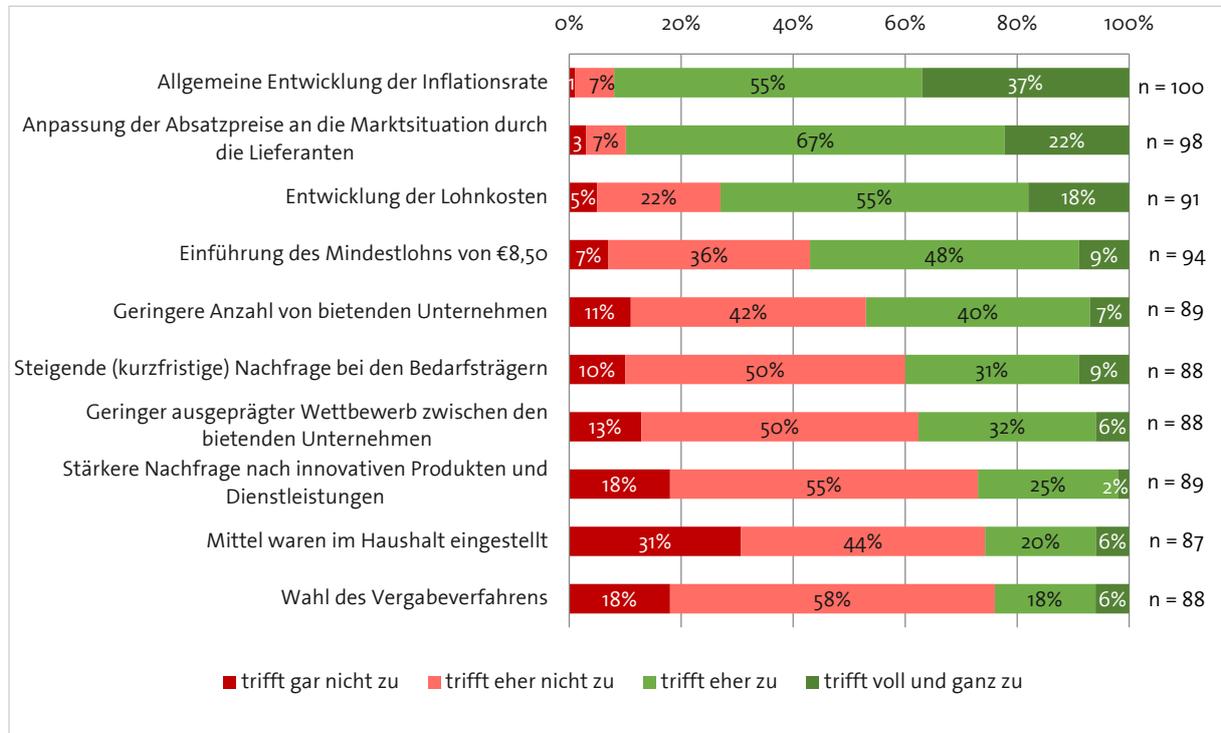


Sinkende Angebotspreise registrierten nur drei Prozent der Vergabestellen bei der technischen Gebäudeausrüstung und den Vermessungsingenieuren. Hervorzuheben ist an dieser Stelle noch einmal, dass sich diese Ergebnisse nur auf das Viertel der Vergabestellen beziehen, die überhaupt eine signifikante Preisentwicklung wahrgenommen haben. Eine konkrete Aussage zur tatsächlichen Höhe der Veränderung kann an dieser Stelle nicht getroffen werden.

Zurückzuführen sind die Preissteigerungen in erster Linie auf die allgemeine Entwicklung der Inflationsrate (92 Prozent), die Anpassung der Absatzpreise an die Marktsituation durch die

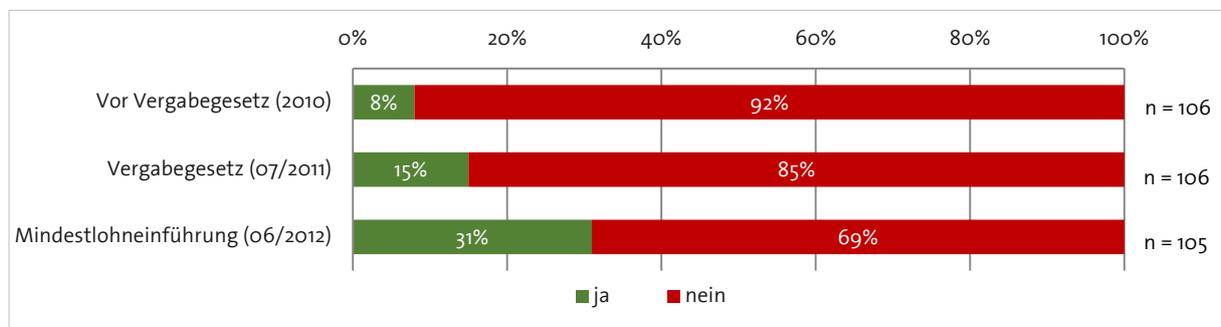
Lieferanten (89 Prozent), die allgemeine Entwicklung der Lohnkosten (73 Prozent) und die Einführung des Mindestlohns (57 Prozent), wie aus der folgenden Abbildung 2.37 hervorgeht.

**Abbildung 2.37 Wesentliche Gründe für Veränderungen in den Angebotspreisen**



Das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern hat der Untersuchung zufolge eher geringe Auswirkungen auf die Entwicklung der Angebotspreise, wie auch die folgende Abbildung 2.38 verdeutlicht. Demnach haben nur 15 Prozent einen „Preissprung“ im Zuge des VgG M-V wahrgenommen, während 85 Prozent der Befragten keinen Einfluss verzeichneten.

**Abbildung 2.38 Entwicklungen der Angebotspreise durch VgG M-V und Mindestlohn**

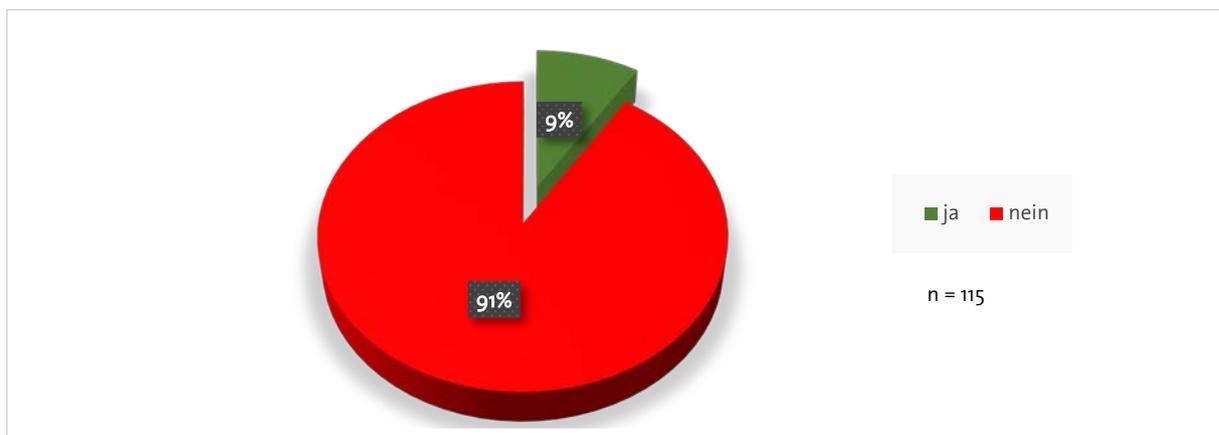


Hervorzuheben ist insbesondere, dass mehr als zweiter Drittel der Vergabestellen auch mit der Einführung des Mindestlohns keine signifikanten Preissteigerungen registrierten. Gerade mit

Blick auf die öffentlichen Diskussionen über mögliche negative Effekte der Einführung eines Mindestlohns auf die Angebotspreise ist dieses Ergebnis beachtlich. Eine Aussage über die tatsächliche Höhe des bei etwa einem Drittel der Befragten wahrgenommenen „Preissprungs“ ist leider nicht ableitbar.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist es nicht verwunderlich, dass nur neun Prozent der Befragten angaben, dass ihnen eine Ausschreibung bekannt sei, auf die – mutmaßlich aufgrund der Vergabegesetzesauflagen – kein Angebot von Unternehmen eingegangen ist (vgl. Abbildung 2.39). Dies betraf einen Softwarepflegevertrag, Ausschreibungen im Bereich des Straßen- und Kanalbaus sowie Schloss- und Elektroarbeiten.

**Abbildung 2.39** Ist Ihnen eine Ausschreibung bekannt, auf die – mutmaßlich aufgrund der Vergabegesetzesauflagen – kein Gebot einging?



Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Bieter-, Auftragnehmer- und Preisstruktur nach Inkrafttreten des VgG M-V 2011 und auch durch die Einführung des Mindestlohns 2012 nur geringen Veränderungen unterlag und weitestgehend konstant war. Hinsichtlich der Bieter- und Auftragnehmerstruktur lassen sich allerdings leicht negative Entwicklungen insbesondere für kleine und Kleinstunternehmen verzeichnen. Angebotspreisveränderungen haben, wie oben ausführlicher dargestellt, etwa ein Viertel der befragten Vergabestellen wahrgenommen, die aber hauptsächlich auf die allgemeine Entwicklung der Inflationsrate und der Lohnkosten zurückzuführen sind. Letztere dürften zumindest teilweise auch durch die Einführung eines Mindestlohns beeinflusst worden sein – vor allem im Niedriglohnbereich. Insgesamt hat sich die Bieter-, Auftragnehmer- und Preisstruktur demnach als überwiegend konstant erwiesen.

### 2.2.5 Zukünftige Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens in Mecklenburg-Vorpommern

Die zukünftige Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens in Mecklenburg-Vorpommern und Deutschland im Allgemeinen stand im Fokus des fünften Abschnitts der Befragung der Vergabestellen Mecklenburg-Vorpommerns. In Bezug auf das allgemeine öffentliche

Auftragswesen werden der Zusammenfassung vergaberechtlicher Regelungen in einem eigenen Bundesvergabegesetz (67 Prozent), der Beibehaltung bzw. weiteren Erhöhung der Wertgrenzen (66 Prozent), der stärkeren Nutzung von Instrumenten zur Wirtschaftlichkeitsberechnung (52 Prozent) sowie einem einheitlichen unterschwelligen Rechtsschutz (50 Prozent) besonders hohe Priorität beigemessen (vgl. Abbildung 2.40). Eine weniger wichtige Rolle spielen aus Sicht der Vergabestellen die Abschaffung des „Kaskadenprinzips“, die verpflichtende Nutzung elektronischer Vergabetechnologien, die gezielte Innovationsförderung und die Einführung von Verfahrensregeln für elektronische Auktionen. Insbesondere hinsichtlich der Innovationen deckt sich die Priorisierung der für die Zukunft wesentlichen Aspekte mit den Ergebnissen aus den vorherigen Abschnitten der Befragung, sodass festzustellen ist, dass innovative Gesichtspunkte für eine große Mehrheit der Vergabestellen nicht im Mittelpunkt stehen. Insgesamt wird der Vereinfachung der Vergaberegungen ein größerer Wert beigemessen, die die tägliche Arbeit erleichtern können.

Um die Transparenz des Vergabeprozesses weiter zu erhöhen, wird vor allem der Aus- und Weiterbildung der Einkäufer (60 Prozent), der Einführung verbindlicher Regeln zur Erhöhung der Transparenz (52 Prozent) und der Stärkung der öffentlichen Ausschreibung durch Nachverhandlungen große Aufmerksamkeit geschenkt. Einen detaillierteren Überblick hierzu gibt Abbildung 2.41.

**Abbildung 2.40 Prioritäten für die künftige Gestaltung des Beschaffungswesens generell**

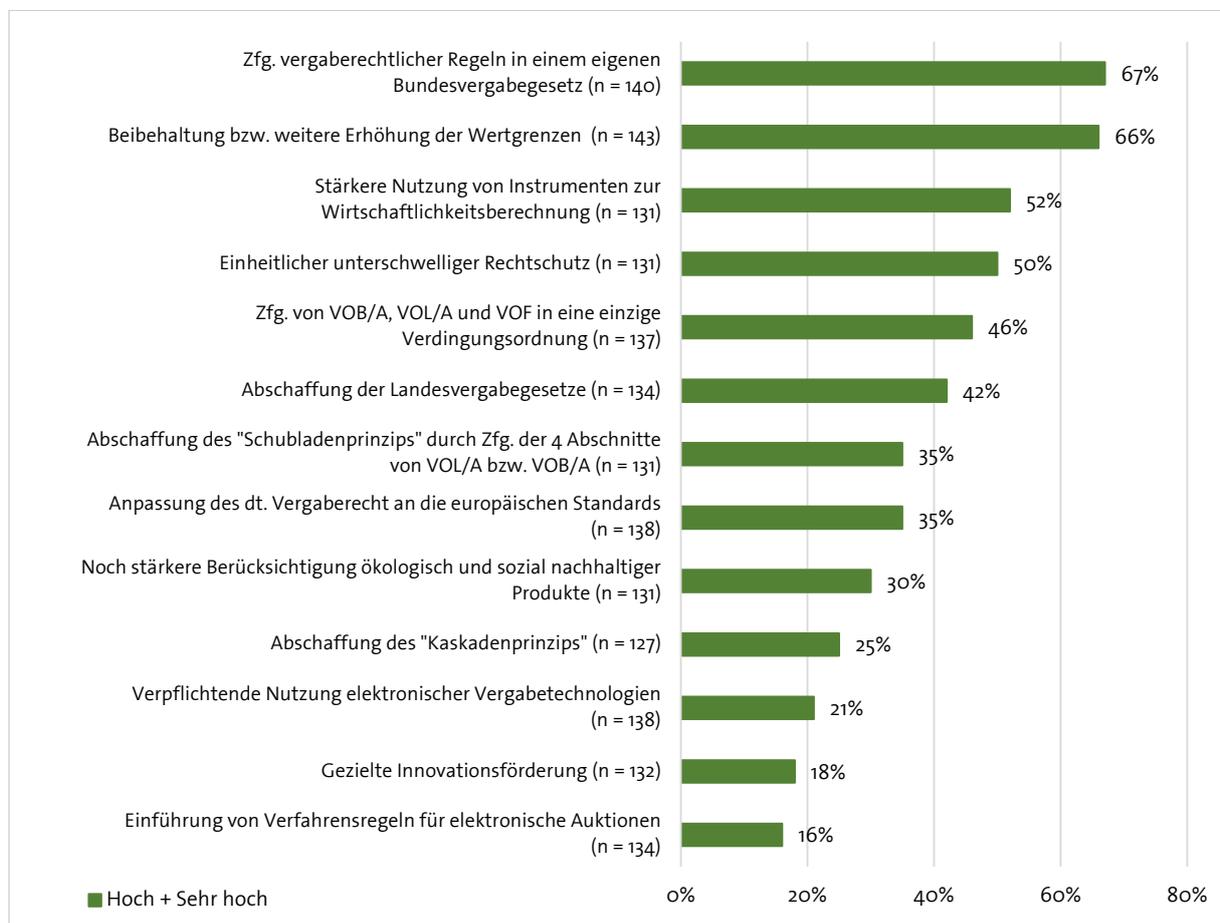
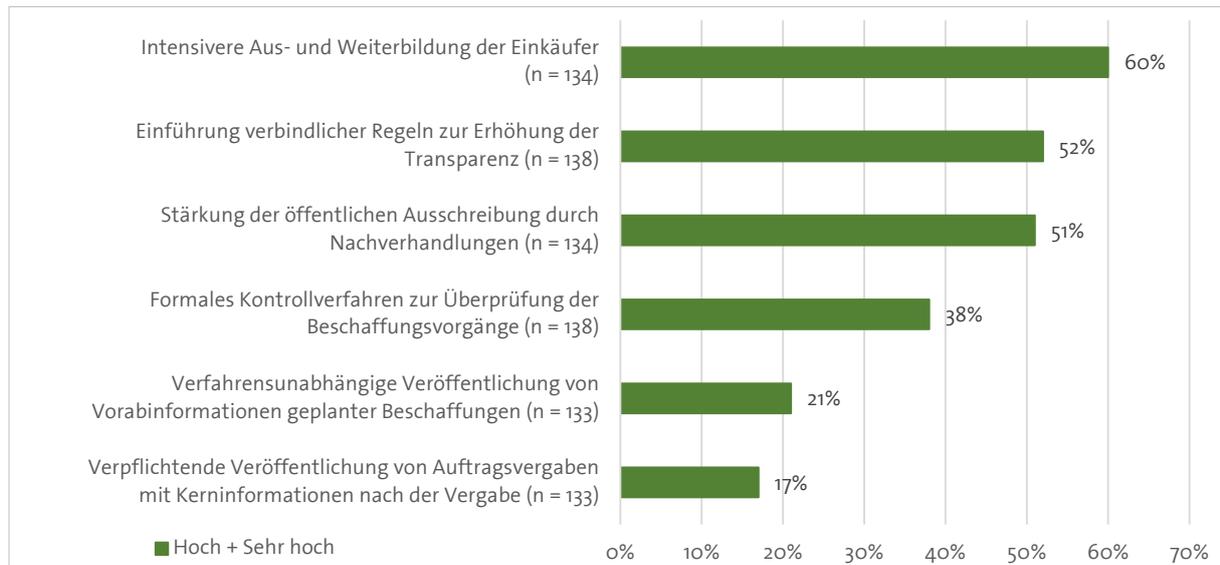


Abbildung 2.41 Prioritäten für die Zukunft hinsichtlich der Transparenz der Beschaffung



Um ein ganzheitliches Bild der Vorstellungen von einem gerechteren, effizienteren, transparenteren und wirtschaftlicheren öffentlichen Auftragswesen zu erhalten, konnten zusätzliche Aspekte noch einmal hervorgehoben werden. Hierbei spielten vor allem die allgemeine Vereinfachung des öffentlichen Auftragswesens, der Abbau von Bürokratie und die Senkung des bürokratischen Aufwands, die Gewährleistung der Rechtssicherheit und die Stärkung des Wettbewerbs eine große Rolle. Darüber hinaus werden der Weiterbildung und Qualifizierung der Beschaffer, der Veröffentlichung von Leistungsbeschreibungen (z. B. wenn Nachhaltigkeit und Qualität wichtiger sind als der Angebotspreis), der Beschleunigung des Vergabeverfahrens durch die verpflichtende Nutzung der eVergabe und der Kontrolle der Einhaltung zur Zahlung des Mindestlohns durch den Zoll eine hohe Priorität bei der künftigen Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens eingeräumt.

### 2.2.6 Statistische Daten aus Vergabestellen

Der abschließende Abschnitt des Fragebogens widmete sich statistischen Gesichtspunkten, die einen Beitrag dazu leisten, ein umfängliches Bild des öffentlichen Auftragswesens in Mecklenburg-Vorpommern zu zeichnen. Das durchschnittliche Beschaffungsvolumen der Vergabestellen lag im Jahre 2012 bei etwa 7,2 Mio. Euro und 2013 bei circa 4,9 Mio. Euro. Aufgeschlüsselt nach der durchschnittlichen Anzahl der Beschaffungsvorgänge pro Vergabestelle ließ sich eine leichte Steigerung um drei Prozent von 361 auf 372 feststellen. Dabei entfielen etwa 11,7 Prozent auf freiberufliche Leistungen (VOF), 57,2 Prozent auf Bauleistungen (VOB/A) und 57,1 Prozent aller Verfahren auf Liefer- und Dienstleistungen (VOL/A). Diese Ergebnisse basieren auf errechneten Mittelwerten und können somit von Vergabestelle zu Vergabestelle abweichen.

Bei der Untersuchung der Organisation der Beschaffung stellte sich heraus, dass über 60 Prozent der Befragten ihre Beschaffungen über eine eigene Vergabestelle abwickeln oder dies zumindest teilweise extern durch Dritte organisieren. Die ausschließliche Beschaffung durch externe Dienstleister findet nur bei fünf Prozent der Vergabestellen Anwendung. Veranschaulicht wird die Organisation der Beschaffung in Abbildung 2.42. Zudem wird in Abbildung 2.43 noch einmal eine Unterscheidung noch kommunaler und Landesebene vorgenommen.

Abbildung 2.42 Organisation der Beschaffung in Mecklenburg-Vorpommern

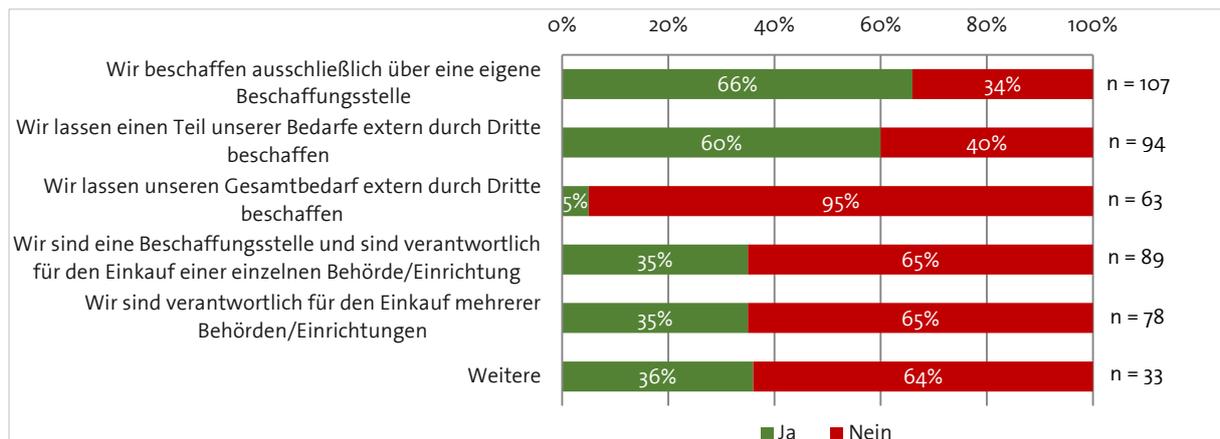
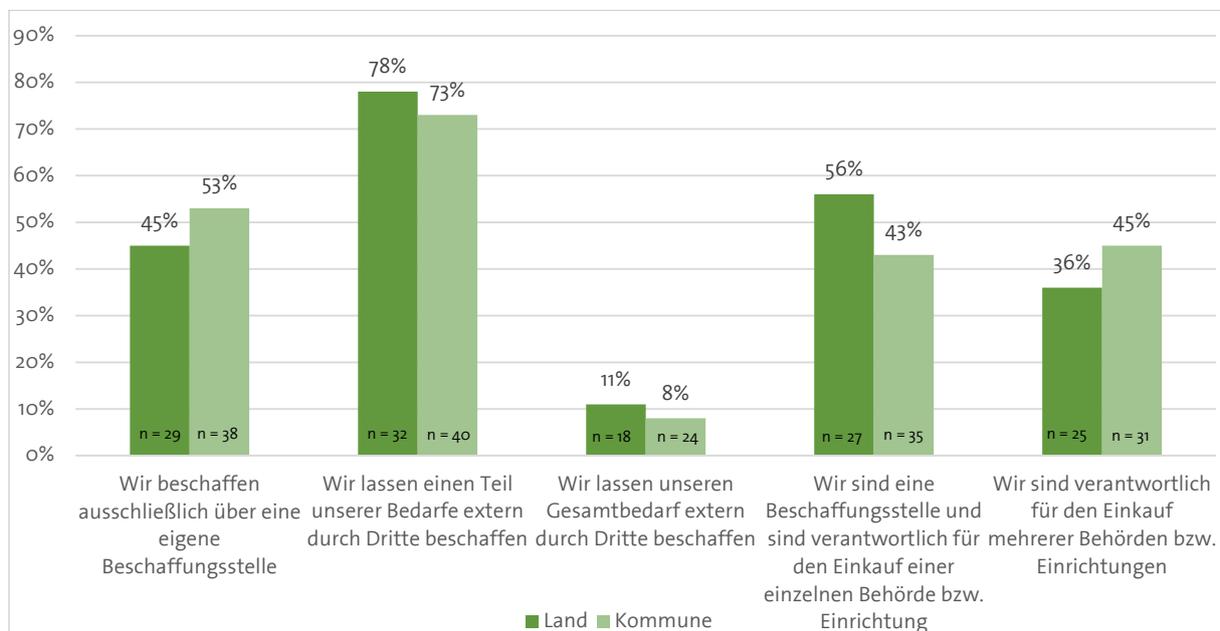


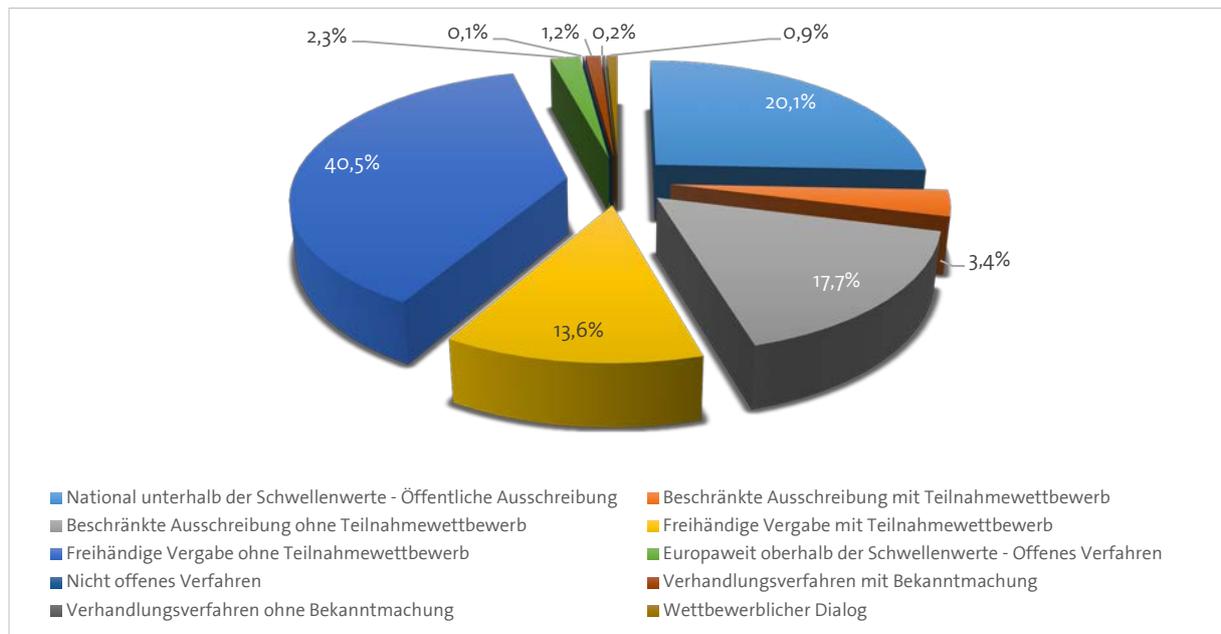
Abbildung 2.43 Organisation der Beschaffung in Mecklenburg-Vorpommern auf kommunaler und Landesebene



Hinsichtlich der Wahl des Vergabeverfahrens unterhalb der EU-Schwellenwerte dominiert die Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb (32 Prozent), gefolgt von der Öffentlichen Ausschreibung (22 Prozent), der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (14 Prozent) und der freihändigen Vergabe mit Teilnahmewettbewerb (11 Prozent). Die

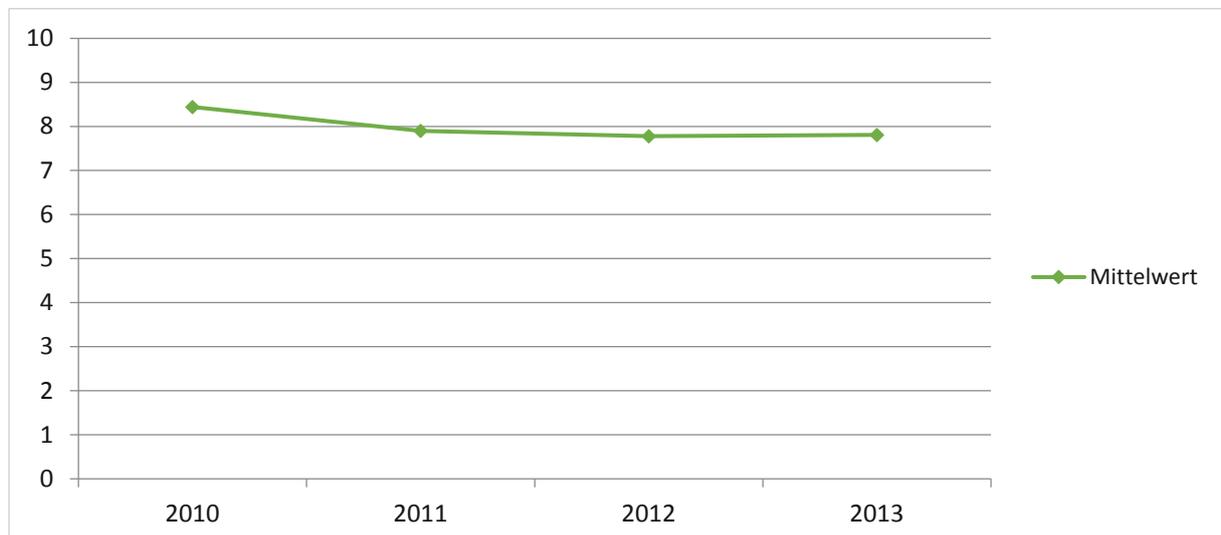
europaweiten offenen Verfahren, nicht offenen Verfahren, Verhandlungsverfahren mit und ohne Bekanntmachung (Teilnahmewettbewerb) sowie der Wettbewerbliche Dialog spielten im Jahr 2013 nur eine marginale Rolle, wie Abbildung 2.44 veranschaulicht. Da es sich hierbei um errechnete Mittelwerte handelt, stellt die Aufschlüsselung eine Indikation der Verteilung dar.

Abbildung 2.44 Anteil der Vergabeverfahren an allen 2013 vergebenen Aufträgen (Mittelwert)



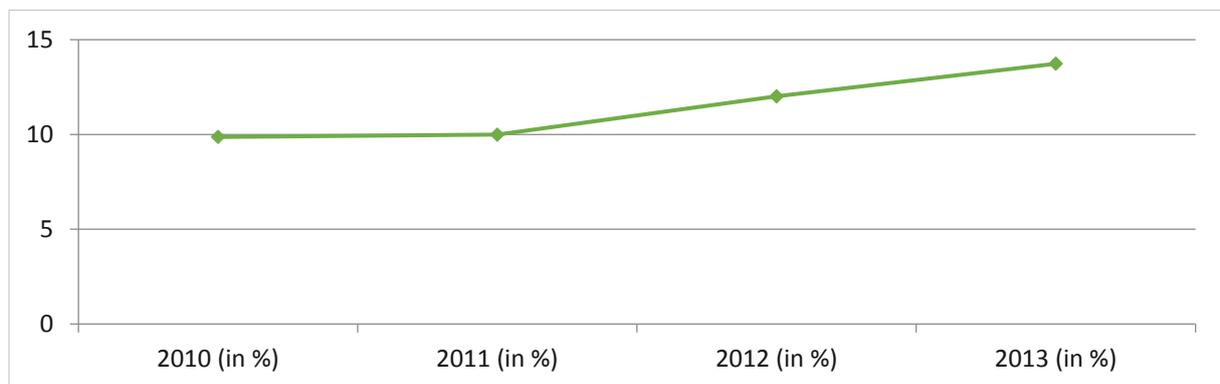
Mit einem Blick auf die Entwicklung der durchschnittlichen Bieterzahl in den Jahren 2010 bis 2013 ist eine vergleichsweise hohe Konstanz zu verzeichnen (vgl. Abbildung 2.45). Demnach haben pro ausgeschriebenen öffentlichen Auftrag in Mecklenburg-Vorpommern im Mittel acht Unternehmen ein Angebot eingereicht.

Abbildung 2.45 Geschätzte durchschnittliche Bieteranzahl 2010 bis 2013



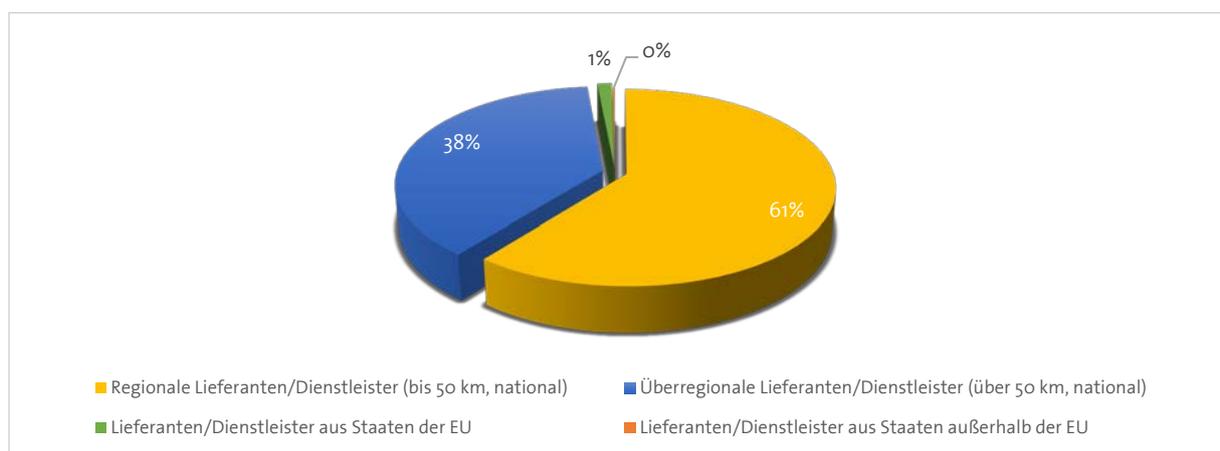
Der Anteil neuer Lieferanten und Dienstleister an der Gesamtheit der Auftragnehmer, die in den jeweiligen Jahren das erste Mal beauftragt wurden, ist von 2010 bis 2013 leicht von 9,9 Prozent (2010) auf 13,7 Prozent im Jahre 2013 gestiegen. Diese Ergebnisse beziehen sich auf den Median (vgl. Abbildung 2.46).

**Abbildung 2.46 Anteil neuer Lieferanten und Dienstleister von 2010 bis 2013 (Median)**



Klassifiziert nach der regionalen Herkunft der Lieferanten und Dienstleister fällt auf, dass diese mehrheitlich regional angesiedelt sind (61 Prozent). Während ein weiterer Großteil aus dem übrigen Bundesgebiet kommt, stellen Unternehmen aus den Ländern der Europäischen Union mit einem Prozent einen sehr geringen Anteil dar. Unternehmen, die nicht in der Europäischen Union ansässig sind, wurden von den Vergabestellen in Mecklenburg-Vorpommern nicht beauftragt (vgl. Abbildung 2.47).

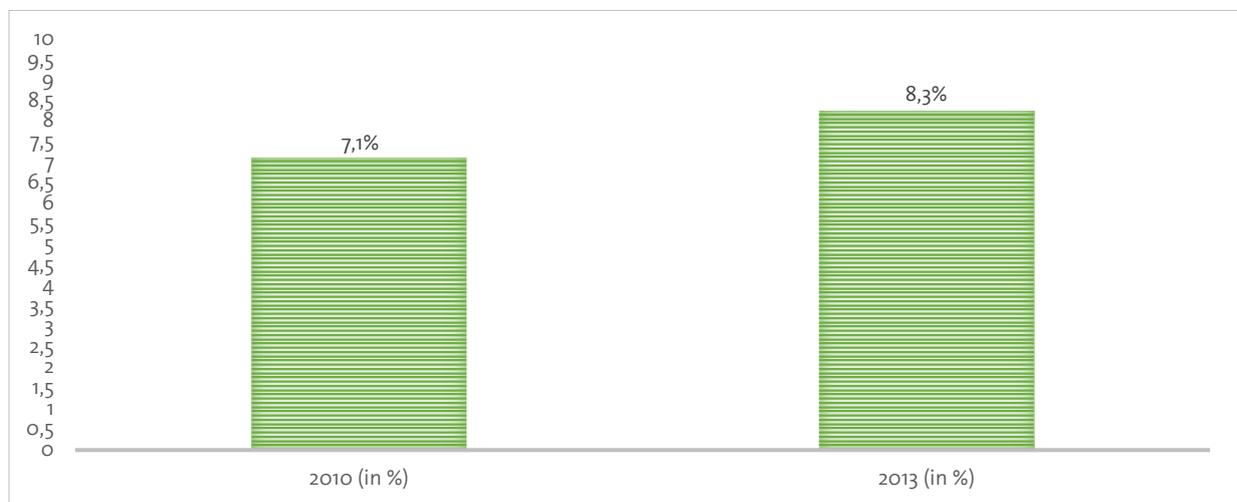
**Abbildung 2.47 Regionale Herkunft der Lieferanten und Dienstleister**



Ein wichtiger Aspekt bei der Untersuchung der Auswirkungen betrifft die Kosten, die mit der Abwicklung der Verfahren verknüpft sind. Aus Abbildung 2.48 wird ersichtlich, dass der Anteil der Verfahrenskosten in Relation zum gesamten jährlichen Beschaffungsvolumen im Mittel von 7,1 Prozent im Jahre 2010 auf 8,3 Prozent 2013 gestiegen ist. Diese Entwicklung deckt sich mit den Ergebnissen, die in Kapitel 2.1.2 bereits ausführlich dargestellt wurden und deutlich machen,

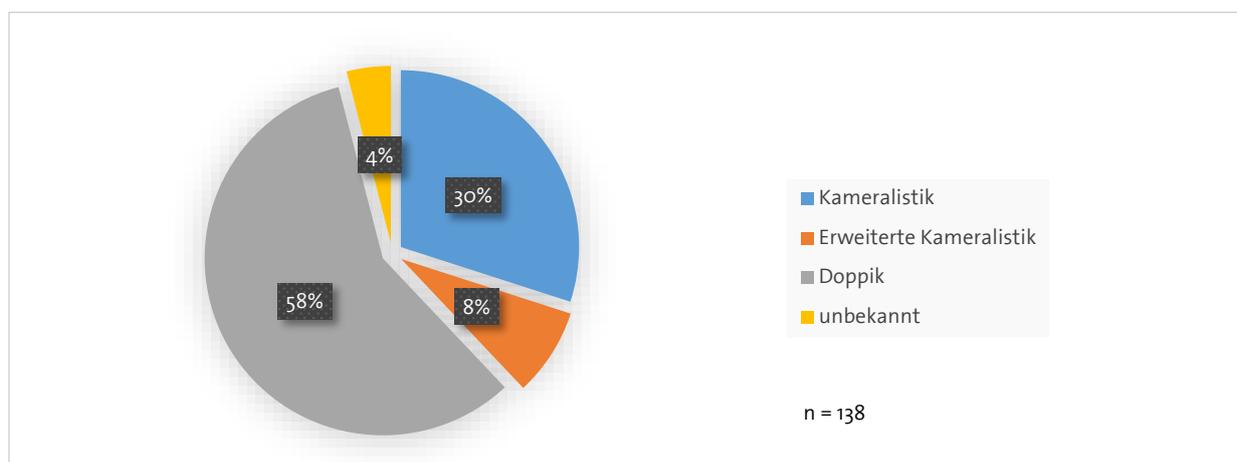
dass ein Großteil der Befragten einen negativen Einfluss des VgG M-V auf die Bearbeitungsdauer und die Bürokratiekosten sieht. Da das VgG M-V zusätzliche Anforderungen an die Auftraggeber stellt, wie oben bereits ausführlicher dargestellt wurde, ist es wahrscheinlich, dass die Kosten für die Erstellung der Vergabeunterlagen, die Prüfung der Angebote, die Durchführung von Verhandlungen und die Eignungsprüfung, die ohnehin zu den kostenintensivsten Verfahrensschritten auf Seiten der Vergabestellen zählen, im Zuge der Ausführung des VgG M-V entsprechend gestiegen sind. Da es sich hierbei um Mittelwerte handelt, muss darauf hingewiesen werden, dass in einigen Einrichtungen ein Rückgang, in anderen wiederum ein stärkerer Anstieg des Anteils der Verfahrenskosten am gesamten Beschaffungsvolumen zu verzeichnen war. Insgesamt ist der Anstieg der Kosten durch das VgG M-V moderat ausgefallen.

Abbildung 2.48 Anteil der Verfahrenskosten in Relation zum gesamten Beschaffungsvolumen p.a. (Mittelwerte)



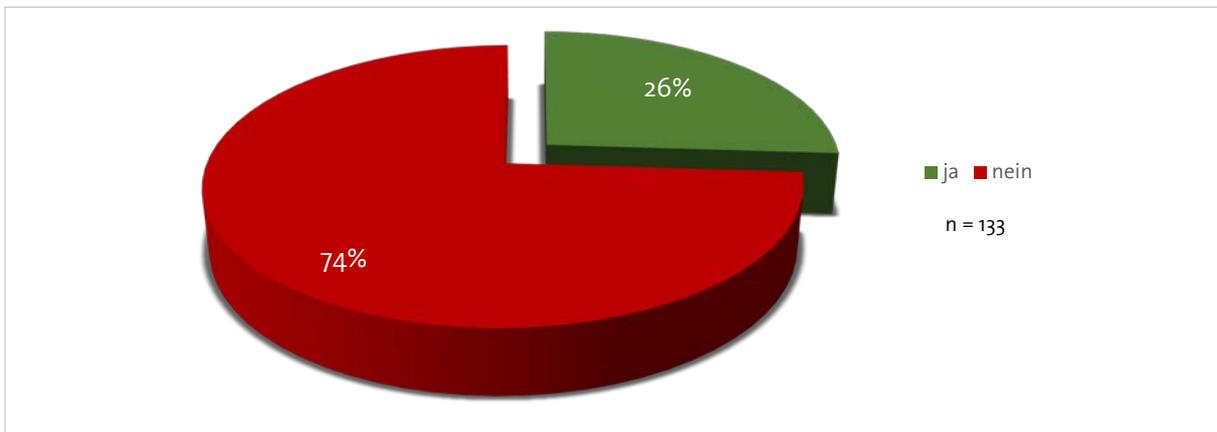
Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Form der Haushaltsführung der jeweiligen Einrichtungen, wobei die Doppik, gefolgt von der Kameralistik, am häufigsten Anwendung findet.

Abbildung 2.49 Form der Haushaltsführung in den jeweiligen Einrichtungen



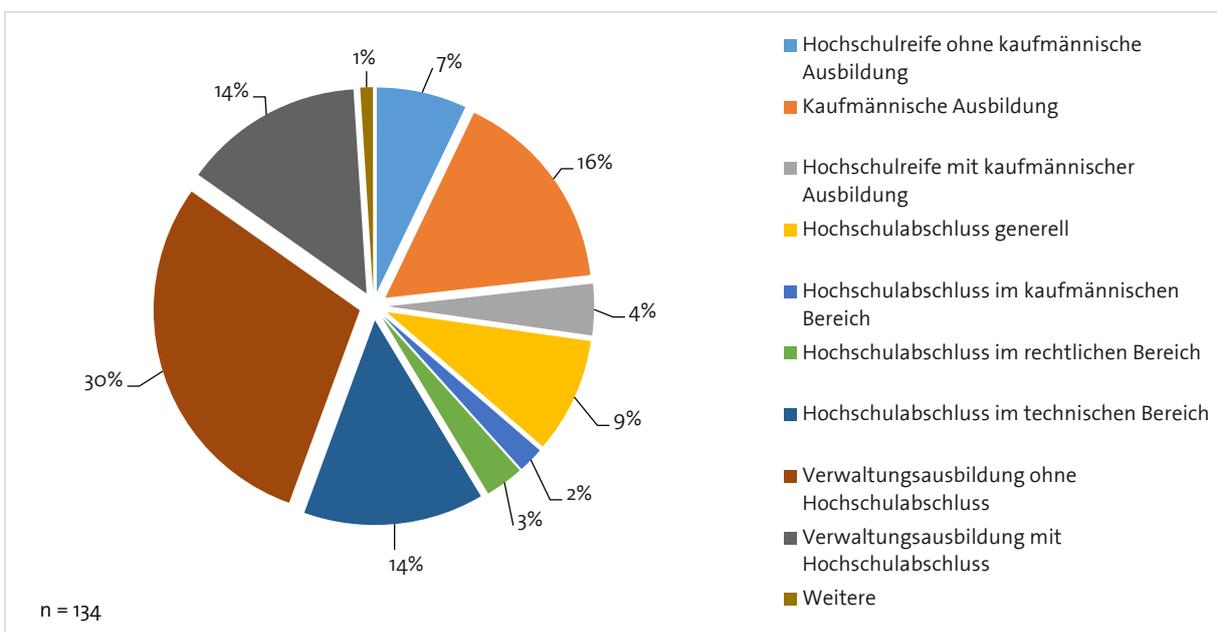
Im Mittel sind vier bis fünf Mitarbeiter der Vergabestellen mit dem Beschaffungsprozess betraut, wobei auffällig ist, dass fast drei Viertel der Vergabestellen angaben, die jeweiligen Mitarbeiter seien nicht explizit für die Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen ausgebildet (vgl. Abbildung 2.50).

Abbildung 2.50 Anteil explizit für die Beschaffung ausgebildeter Mitarbeiter



Da ein Großteil der Mitarbeiter nicht spezifisch für die Beschaffung ausgebildet ist, lassen sich möglicherweise auch die Defizite hinsichtlich betriebswirtschaftlicher Methoden bzw. der ILO-Kernarbeitsnormen sowie der häufig geäußerte Wunsch nach entsprechenden Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen begründen. Um den Überblick der mit dem Beschaffungsprozess betrauten Mitarbeiter abzurunden, illustriert die folgende Abbildung 2.51 das Ausbildungsniveau der Beschaffer in den Vergabestellen Mecklenburg-Vorpommerns.

Abbildung 2.51 Ausbildungsniveau und -richtung der Beschaffer



## 2.3 Auswertung der qualitativen Befragung: Expertengespräche mit politischen Vertretern und verantwortlichen Praktikern

### 2.3.1 Überblick der Expertenworkshops und -interviews

Im Nachgang zu den quantitativen Erhebungen bei den Vergabestellen in Mecklenburg-Vorpommern wurden im Zeitfenster August 2014 bis September 2014 Expertenworkshops und -interviews mit einer gezielten Auswahl an Vergabestellen geführt. Ziel dieses Forschungsansatzes war es, die Ergebnisse der quantitativen Erhebung zu verifizieren und dabei zugleich vertiefende Informationen zu gewinnen, die im Rahmen der quantitativen Erhebung aufgrund ihrer Komplexität nicht oder nicht in dieser Tiefe erfasst werden konnten. Die Auswahl der Vergabestellen, mit denen vertiefende Interviews geführt wurden, erfolgte gezielt, um alle Ebenen abzubilden und regionale Aspekte angemessen berücksichtigen zu können. Dabei kam den drei zentralen Vergabestellen auf Landesebene ein besonderes strategisches Gewicht zu, sodass hier längere Workshops (Fokusgruppeninterviews) durchgeführt wurden. Weitere Gespräche auf Landesebene wurden mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Vergabestellen weiterer Behörden nachgeordneter Bereiche geführt. Dies war erforderlich, da im Rahmen des Auftaktworkshops – anders als vom Auftraggeber ursprünglich angenommen – gleichwohl auf Ebene des Landes noch zu einem erheblichen Teil dezentral vergeben und beschafft wird. Diese Gespräche erfolgten in der Regel mit einer/einem oder zwei Mitarbeiterin(nen)/Mitarbeiter(n) der jeweiligen Institutionen.

Bei der Auswahl der weiteren Gesprächspartner auf Landesebene wurde insbesondere auf eine regionale Ausgewogenheit sowie auf eine Gewichtung nach Vergabearten (VOL/VOF/VOB) geachtet. Auf kommunaler Ebene wurde neben einer geographischen Gewichtung zudem vor allem die Einbeziehung strukturschwächerer Regionen berücksichtigt.

Bei der Auswahl der Interviewpartner wurden insbesondere auch solche Vergabestellen einbezogen, die sich nicht an der quantitativen Befragung beteiligt hatten. Als Grundlage für die Interviews und Gespräche diente ein Interviewleitfaden. Die Gespräche bzw. Workshops wurden schriftlich protokolliert, bei den One-on-One Interviews wurden schriftliche Aufzeichnungen nur dann angefertigt, wenn es Abweichungen bzw. Konkretisierungen zu den Erkenntnissen gab, die in der quantitativen Befragung gewonnen wurden.

Auf eine Audio- bzw. Videoaufzeichnung der Workshops wurde bewusst verzichtet, da dies, den Erfahrungen im Public Sector nach, zu geschönten bzw. abgestimmten Antworten führt, die am Ende der Erkenntnisgewinnung eher schaden. Zudem hätte ein solches Verfahren wohl auch dazu geführt, dass sich nur sehr wenige Gesprächspartner überhaupt zu einem Interview bereit erklärt hätten, wie bei der Vorbereitung der Interviews deutlich wurde. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass den Interviewpartnern die Anonymität ihrer Antworten zugesichert wurde. Daher sind die folgenden Einzelaussagen keinem konkreten „Absender“ zuzuordnen.

Expertenworkshops bzw. -interviews wurden mit folgenden Vergabestellen geführt (Nennung in alphabetischer Reihenfolge):

- Amt Züssow
- Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg-Vorpommern
- DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH
- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern
- Landesamt für innere Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern
- Landesforst Mecklenburg-Vorpommern – Anstalt des öffentlichen Rechts
- Landkreis Vorpommern-Greifswald
- Landkreis Vorpommern-Rügen
- Oberlandesgericht Rostock
- Straßenbauamt Güstrow
- Stadtverwaltung Rostock
- Zweckverband Wismar

Den Interviewpartnern wurden im Vorfeld des Gespräches ausgewählte Ergebnisse der quantitativen Befragung der Vergabestellen zur Kenntnis gegeben, um auf dieser Basis Zustimmung, Ablehnung sowie eine Vertiefung der Datenlage erreichen zu können.

### 2.3.2 Auswertung der Experteninterviews

In allen Gesprächen mit den interviewten Vergabestellen konnte zunächst Zustimmung und nahezu 100 prozentige Übereinstimmung mit den aggregierten Einschätzungen und Ergebnissen der quantitativen Befragung der Vergabestellen verzeichnet werden. Daher wurde sich im Nachfolgenden auf interessante Meinungen und Thesen, die den Zielen dieser Evaluierung konkret dienlich waren, konzentriert. Diese sind im Folgenden zusammengefasst, bewertet und gegebenenfalls auch – anonymisiert – als Einzelmeinung erwähnt.

#### 2.3.2.1 Allgemeine Verständlichkeit und Umsetzbarkeit des VgG M-V

In den Gesprächen wurden – wie auch schon bei der quantitativen Analyse – sehr unterschiedliche Sichtweisen im Hinblick auf die Verständlichkeit und Umsetzbarkeit des VgG M-V deutlich. Während größere Einrichtungen, die auch über juristisch ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Vergabestellen verfügen, die Verständlichkeit eher positiv bewerteten, sahen kleinere Vergabestellen hier hingegen schon größere Probleme. Relativ häufig wurde sowohl von Interviewpartnern auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene bemängelt, dass es keine „Durchführungsanleitung“ für die Umsetzung des VgG M-V gegeben und man zu Beginn wenig Unterstützung erfahren habe.

Des Weiteren konnte in den Interviews bei nachgeordneten Behörden auf Landesebene und auch bei kleineren Einrichtungen im kommunalen Bereich eine gewisse Verzögerung bei der generellen Kenntnisnahme des VgG M-V im Jahre 2011 überhaupt verzeichnet werden. Dies gilt

vergleichbar auch für die „Hinweise zur Umsetzung der §§ 9, 10 des VgG M-V vom 9. Oktober 2012“. Zur Verbesserung der Verständlichkeit hat auch das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung einen Runderlass verabschiedet, der Hinweise und Formulare nach dem VgG M-V enthält. Der Runderlass ist der Anlage 2 beigelegt.

Im Einzelfall wurde jedoch auch deutlich, dass es trotz der Aussage, „die Verständlichkeit des VgG M-V sei sehr gut“, Wissenslücken bei der Interpretation des Gesetzes sowie seiner Umsetzung gab. Konkret betrifft dies u. a. die Anwendung des § 7 VgG M-V. Das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus hat hier jedoch bereits mit einem Rundschreiben zur Anwendung des § 7 VgG M-V an die Vergabestellen gegengesteuert.

### 2.3.2.2 Entwicklung der Bieter-, Auftragnehmer- und Wettbewerbsstruktur

Wie auch schon in den quantitativen Analysen konnten die Interviewpartner aufgrund der Anwendung und Wirkungen des VgG M-V kaum Veränderungen in der Bieter-, Auftragnehmer- und Wettbewerbsstruktur feststellen. Im Einzelfall konnte jedoch auf kommunaler Ebene – insbesondere im strukturschwächeren Nordosten des Bundeslandes – ein Rückgang des Interesses an öffentlichen Aufträgen und damit der Bieter und Bewerber (v. a. im handwerklichen Bereich) wahrgenommen werden. Dies wurde sowohl auf die demografische Entwicklung in der Region und eine fehlende Unternehmensnachfolge als auch auf die gestiegenen bürokratischen Anforderungen an die Unternehmen zurückgeführt. Hinzu komme die gute Auftragslage in anderen Sektoren, die dem Interesse an öffentlichen Aufträgen mit seinen besonderen Anforderungen dann generell entgegenstehen. So gingen beispielsweise auf eine Ausschreibung im Bereich von Schulbusverbindungen nicht auf alle zu vergebenden Lose Angebote ein.

### 2.3.2.3 Veränderung der Angebotspreise und des Preisdrucks

Die Aussagen aus der quantitativen Befragung wurden auch hier im Wesentlichen bestätigt. Eine Veränderung (in der Regel eine Erhöhung) der Preise wurde wahrgenommen; die Einführung und Wirkung des VgG M-V spielte hierbei jedoch keine wesentliche Rolle. Aspekte wie die allgemeine Lohnentwicklung sowie die Inflationsrate haben als Einflussfaktoren ein wesentlich höheres Gewicht. Eine Ausnahme bilden hierbei jedoch neue Vergaben von Reinigungsdienstleistungen sowie Leistungen im Umfeld des Facility Managements. Hier wurden in ca. der Hälfte der Interviews Preissteigerungen von bis zu 20 Prozent verzeichnet. Teilweise wurden diese Mehrkosten auch im Haushalt berücksichtigt und entsprechend bei den Auftragnehmern ausgeglichen. In anderen Fällen wurde ein Ausgleich durch eine Reduktion der nachgefragten Leistung erwirkt.

Von einer kommunalen Vergabestelle in einer sehr strukturschwachen Region wurde auch vermerkt, dass es regionalen Unternehmen im Bereich der Reinigungsdienstleistungen sehr schwer falle, wettbewerbsfähig anzubieten. Größere Anbieter, mit Sitz in anderen Bundesländern, die formal auch alle Anforderungen an Mindestlohn etc. erfüllen, würden teilweise bis zu 30 % günstiger bieten.

### 2.3.2.4 Entwicklung der Prozess- und Bürokratiekosten sowie der Bearbeitungsdauer

Anders als bei den Angebotspreisen wurde von den Interviewpartnern konkret eine Zunahme der internen Bürokratie- und Prozesskosten aufgrund der Regelungen des VgG M-V verzeichnet. Auch dies ist deckungsgleich mit den Ergebnissen des Arbeitspaketes 2. In den Interviews war es nun jedoch möglich, die Höhe der Kosten konkret zu hinterfragen und entsprechend zu quantifizieren.

Dabei wurde deutlich, dass es vorwiegend ein Umstellungsaufwand bei der Einführung des VgG M-V im Juli des Jahre 2011 sowie der Gesetzesänderung (Mindestlohn) im Juni 2012 gab. Checklisten mussten neu erstellt werden, Abläufe überarbeitet und hinterfragt werden, verunsicherte Bieter mussten (meist telefonisch) beraten werden. Insgesamt wurde dieser Mehraufwand von den Interviewpartnern durch die Einführung des VgG M-V in einer Höhe von einem bis zwei Prozent beziffert. In der Regel habe sich diese „Mehrarbeit“ aber durch die gewonnenen Routinen wieder nivelliert, sodass kaum dauerhafter Mehraufwand zu konstatieren ist. In keinem Falle wurde etwa eine Erhöhung der Personalstruktur im Bereich der Vergabestellen notwendig.

Eine Ausnahme bildete hier jedoch die Meinung einer großen Vergabestelle, die überwiegend nach VOL beschafft. Hier wurde der Mehraufwand im Bereich der Prozess- und Verfahrenskosten anhaltend mit ca. 15 Prozent beziffert. Begründet wurde dies neben dem etwas höheren allgemeinen Aufwand durch die Bearbeitung von Nachweispflichten und den Regelungen nach § 12 VgG M-V (Informationspflichten).

Eine weitere Ausnahme zeichnete sich im Bereich der Landesstraßenbauämter ab. Hier wurde in einem Interview in Erfahrung gebracht, dass gemäß eines Rundschreibens des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr zur Einhaltung der Lohngrenzen im Sinne der §§ 9 und 10 VgG M-V vom 24. Januar 2014 ein Leitfaden für Kontrollen entwickelt wurde. Dieser Leitfaden sieht die Durchführung von Kontrollen durch Stichproben bei Auftragnehmern vor. Eine Umsetzung und Anwendung dieses Leitfadens führt zu einem nicht unerheblichen dauerhaften Mehraufwand bei den Bürokratie- und Prozesskosten. Das entsprechende Rundschreiben ist in Anlage 3 beigelegt.

### 2.3.2.5 Zusätzliche Anforderungen gem. § 5 Satz 2 VgG M-V

In den Interviews wurde deutlich, dass es einen Dissens im Verständnis der Bedeutung und Auslegung von § 5 Satz 2 VgG M-V gibt. So konnte verzeichnet werden, dass im Ausnahmefall – wenn auch mit zunehmender Tendenz – (weitere) umweltbezogene Aspekte für die Auftragsdurchführung (Stichwort „Nachhaltigkeit“) an die Bieter gestellt werden. Soziale und innovative Aspekte spielten nur eine sehr untergeordnete Rolle. Insofern relativiert dies auch die Angaben aus der schriftlichen Befragung (Frage 2.1). Die Respondenten haben die gesetzlichen Vorgaben aus dem VgG M-V im Bereich der Tariftreue und des Mindestlohnes im Verständnis mitunter irrtümlich unter weiteren sozialen Aspekten im Sinne § 5 Satz 2 VgG M-V subsummiert.

### 2.3.2.6 Mindestlohn: Anwendung, Wirkung, Durchsetzung und Kontrolle

In den Workshops und Interviews wurden die Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung in den Vergabestellen zur Durchsetzung und Handhabung der Zahlung des Tariflohns bzw. eines Mindestlohnes von 8,50 Euro betätigt. So beschränkt sich die Durchsetzung und Kontrolle insbesondere auf Eigenerklärungen der bietenden Unternehmen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass in jenen Einrichtungen, die einen persönlichen Bezug zu ihren Auftragnehmern haben (z. B. Hausmeister), zumindest teilweise auch persönliche Nachfragen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Auftragnehmer stattfanden, ob es z. B. Lohnanpassungen gegeben habe. Hierbei handelte es sich jedoch um Einzelfälle.

In zwei Gesprächen wurde zudem in Erfahrung gebracht, dass es – als seltene Ausnahme - auch Fälle gab, in denen „pragmatischer Weise“ auf die Abgabe der Erklärungen im Hinblick auf den Mindestlohn bei der Auftragsvergabe verzichtet werden musste, um die Durchführung des Auftrags überhaupt gewährleisten zu können. Hierbei handelte es sich einmal um klassische Handwerksleistungen und ein anderes Mal um Leistungen im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus.

Eine wesentliche Ausnahme bildet der bereits beschriebene Leitfaden für die Vornahme von Mindestlohnkontrollen im Sinne der §§ 9 und 10 des VgG M-V des Landesamts für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern. Vorgesehen sind entsprechende Stichprobenkontrollen, um die Einhaltung des Mindestlohns zu gewährleisten. Der o. g. Leitfaden enthält Hinweise zur Vorbereitung der Prüfungen, der Auswahl von Stichprobenkontrollen, der Vorbereitung der Überprüfungen, der Terminfestlegung für die Überprüfung, die Durchführung der Überprüfungen, der Berichterstattung, einer möglichen Sanktionierung und zum Abschluss des Prüfverfahrens. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass die entsprechenden Kontrollen lediglich einen feststellenden Charakter haben. Wie oben bereits beschrieben, ist die Durchführung entsprechender Überprüfungen mit einem deutlichen Mehraufwand verbunden. Der gesamte Leitfaden ist der Anlage 3 beigefügt.

In den Gesprächen mit den Vergabestellen wurde allgemein deutlich, dass diese im Hinblick auf die Anwendung, Durchsetzung und Kontrolle des Mindestlohns sehr verunsichert sind. Auch wenn beispielsweise (anonyme) externe Hinweise durch Wettbewerber oder (ehemalige) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Unternehmen kaum registriert wurden, fragen sich die Vergabestellen beispielsweise, wie in derartigen Fällen weiter zu verfahren wäre. Der in den Gesprächen generell vermittelte Eindruck war, dass die Vergabestellen mit einer über die Entgegennahme der Eigenerklärungen hinausgehenden Kontroll- und Prüfpflicht institutionell und personell überfordert wären. Konkret angesprochen auf mögliche Umgehungstatbestände reagierten die Interviewten zurückhaltend. Für eine grundsätzliche Skepsis gegenüber den abgegebenen Eigenerklärungen der Unternehmen gebe es in der Regel keinen Anlass.

### 2.3.2.7 Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots

Das VgG M-V sieht in § 7 Abs. 2 folgendes vor: „Das wirtschaftlichste Angebot ist dasjenige mit dem günstigsten Verhältnis von angebotener Leistung und den zu erwartenden Kosten für den Auftraggeber.“ Konkret bedeutet dies, dass ein Quotient der Gewichtung einzelner

Zuschlagskriterien ohne Preis (also im Nenner) mit dem Angebotspreis (im Zähler) zu bilden ist. Wenn sich die Angebote nur hinsichtlich der Kosten unterscheiden, darf der Zuschlag gemäß § 7 Abs. 5 VgG M-V auf das kostengünstigste Angebot erteilt werden.

Wie bereits im Rahmen der quantitativen Analyse bei den Vergabestellen erfasst, wurde auch bei den Interviews eine große Lücke zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung dieser Regelung deutlich. So wird wesentlich häufiger der Preis als ein Zuschlagskriterium neben anderen Kriterien in einer Matrix bzw. einem Punktesystem gewichtet – dieses Verfahren ist an sich gar nicht mehr zulässig – oder generell auf den günstigsten Angebotspreis abgestellt.

Mittels der Interviews konnten auch konkrete Gründe für die Nichtbeachtung bzw. Nichtanwendung der „Quotientenregelung“ erfasst werden. Offensichtlich wird die bestehende Formulierung im Gesetz unbewusst (oder teilweise auch bewusst) missverstanden. Deutlich wurde u. a., dass viele Vergabestellen meinen dennoch rechtskonform zu handeln, wenn sie den Preis als Kriterium gewichten und damit indirekt auch ins Verhältnis zu weiteren leistungsbezogenen Faktoren setzen. Dies erklärt sich auch damit, dass das Verfahren der Gewichtung in einer Matrix bzw. einem Punktesystem nach wie vor in den gängigen Vergabehandbüchern gelehrt wird. Eine Vergabestelle gab zudem an nicht zu wissen, „ob dann das Angebot mit dem größeren oder kleineren Quotienten zu beauftragen sei“.

Des Weiteren machten zwei größere Vergabestellen den Einwand geltend, dass bei der Anwendung der „Quotientenregelung“ der Preis ein zu hohes Gewicht bekäme und dann möglicherweise „ungeeignete“ Bieter zu beauftragen wären. Kurz: Die vorgesehene Quotientenregelung nimmt den Vergabestellen offensichtlich liebgegewonnene Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume, indem beispielsweise der Preis etwas mehr oder weniger gewichtet werden kann.

Im Rahmen der Interviews wurde auch deutlich, dass den Vergabestellen in der Regel die Fähigkeit und die Instrumente fehlen, einem Anbieter, der zum günstigsten Angebotspreis geboten hat, den Zuschlag nicht zu erteilen. Hierbei dominiert die Befürchtung auf Seiten der Vergabestellen, bei einer internen Revision oder Prüfung in Erklärungsnot zu geraten. Zusätzlich mögen auch weiche Faktoren, wie ein höherer Arbeitsaufwand für die Begründung des Zuschlags auf ein Angebot mit einem höheren Angebotspreis, eine gewisse, wenn auch untergeordnete, Rolle spielen.

### 2.3.2.8 Gestaltungsvorschläge seitens der Vergabestellen

Im Rahmen der Interviews wurden die Vergabestellen auch gebeten, weitere Vorschläge zu machen, die zu einer Optimierung bzw. Weiterentwicklung des VgG M-V führen könnten.

Folgende Nennungen scheinen dabei wesentlich:

- Beibehaltung der geltenden Wertgrenzen
- Moderate Erhöhung der Wertgrenze für den Direktkauf von derzeit 500 Euro auf 1.000 Euro

- Vereinfachung § 6 VgG M-V (Angemessenheit des Preises): Zweifel über die Angemessenheit des Preises sollten grundsätzlich erst ab einer Abweichung von 20 vom Hundert anzunehmen sein.
- Stärkung des E-Shops des Landes inklusive einer Verbesserung des Serviceangebotes
- Herausnahme der Mindestlohnregelung aus dem VgG M-V aufgrund der geltenden Bundesregelung nach dem MiLoG ab 2015 bzw. 2017
- Notwendigkeit der Zubenennung bei Freihändigen Vergaben und Beschränkten Ausschreibungen durch die Auftragsberatungsstelle erst ab einem anzunehmenden Auftragswert von 10.000 Euro

## 3 Evaluierung des Vergabegesetzes in Unternehmen einschließlich des Handwerks

Analog zur Untersuchung der Auswirkungen und Wirkungsweise des VgG M-V aus Sicht der Vergabestellen, beinhaltete die Evaluierung bei den Unternehmen auch zwei Schritte. Zum einen erfolgte die Befragung der Unternehmen mittels eines fünfseitigen Fragebogens, der den Unternehmen hauptsächlich online zur Verfügung gestellt wurde. Auf Nachfrage war es auch möglich, diesen schriftlich zu beantworten und per E-Mail oder Fax zurückzusenden. Ähnlich wie bei den Vergabestellen enthielt der Fragebogen überwiegend geschlossene Antwortmöglichkeiten, die zuvor mit dem Auftraggeber abgestimmt worden sind. Die Erhebung fand im Zeitraum vom 11. August bis 3. September 2014 statt. In Kapitel 3.1 erfolgt eine ausführliche Darstellung der Vorgehensweise sowie der gewonnenen Ergebnisse der Unternehmensbefragung.

Die Erkenntnisse der quantitativen Erhebung wurden mittels qualitativer Leitthesen gestützter Interviews mit Experten und Unternehmensvertretern noch einmal gezielt hinterfragt, in den Gesamtkontext eingeordnet und im Hinblick auf künftige Gestaltungswünsche gespiegelt. Die entsprechenden Ergebnisse sind in Kapitel 3.2 zusammengefasst.

### 3.1 Auswertung der quantitativen Befragung von Unternehmen einschließlich des Handwerks

Dieses Kapitel widmet sich ausführlich der Darstellung und ersten Bewertung der Ergebnisse der quantitativen Erhebung der Auswirkungen und Wirkungsweise des VgG M-V aus Sicht der Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern beworben bzw. diese durchgeführt haben.

#### 3.1.1 Überblick über die Datenerfassung

Die Datenerhebung bei den Unternehmen erfolgte, wie bereits angesprochen, zunächst mittels eines Fragebogens mit überwiegend geschlossenen Antwortmöglichkeiten. Um jedoch vertiefende individuelle Angaben und persönliche Einschätzungen machen zu können, wurden offene Antwortmöglichkeiten ergänzt. Dies betraf insbesondere die Nennung von Gründen, warum sich Unternehmen nicht bzw. mit der Einführung des Vergabegesetzes mehr oder weniger um öffentliche Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern beworben haben sowie die Einschätzung zur Höhe des Mindestlohns aus Sicht der Unternehmen, da dies ein zentraler Auftrag der Evaluierung des Vergabegesetzes ist. Insgesamt gliederte sich der Fragebogen in vier Abschnitte:

1. Beteiligungsbegehren und -möglichkeiten
2. Entwicklung der Kosten-, Wettbewerbs- und Preisstruktur
3. Kontrollmechanismen seitens der Auftraggeber
4. Statistische Angaben und Fragen zu den Unternehmen.

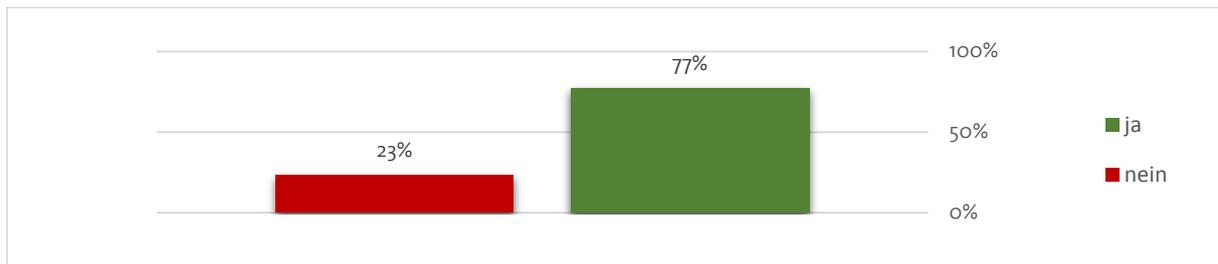
Nach erfolgter Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern, war es den Unternehmen vom 11. August bis 3. September 2014 möglich, die Fragen online zu beantworten. Auf konkrete Nachfrage wurde der Fragebogen auch als PDF-Dokument zur Verfügung gestellt und konnte per Fax, E-Mail oder Post zurückgesandt werden. Der entsprechende Link zum Onlinefragebogen wurde von der Auftragsberatungsstelle Mecklenburg-Vorpommern 1.676 Unternehmen übersandt. Darüber hinaus wurden die Wirtschaftskammern mit der Bitte um Veröffentlichung auf die Befragung aufmerksam gemacht. Die Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy hat weitere 1.000 Unternehmen aus ihrer umfangreichen Datenbank, die mutmaßlich im Bereich öffentlicher Aufträge im Land Mecklenburg-Vorpommern tätig sein könnten, um Teilnahme an der Evaluation gebeten. Hierbei handelte es sich auch um Firmen, die überregional tätig sind und ihren Hauptsitz nicht in Mecklenburg-Vorpommern haben, um ein möglichst umfassendes Bild hinsichtlich der Wirkungsweise des VgG M-V auf die jeweiligen Unternehmen zu gewinnen. Über den Unternehmerverband Mecklenburg-Vorpommern und dessen Mitgliedsverbände wurden die im Land ansässigen Unternehmen zusätzlich auf die Befragung aufmerksam gemacht.

Die Rücklaufquote der von der Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy durchgeführten Unternehmensbefragung ist mit 5,79 Prozent als durchschnittlich für Unternehmensbefragungen anzusehen und lieferte stabile, belastbare Ergebnisse. Insgesamt wurden 155 Fragebögen vollständig ausgefüllt. Hervorzuheben ist, dass sich insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen an der Befragung beteiligten.

#### **3.1.2 Bewertung des Vergabegesetzes hinsichtlich Beteiligungsbegehren und -möglichkeiten**

Der erste Abschnitt widmete sich der Bewertung des VgG M-V mit Blick auf die Beteiligungsbegehren und -möglichkeiten. Um eine fundierte Aussage zur Wirkungsweise des VgG M-V auf Unternehmen zu erhalten, wurde in einem ersten Schritt gefragt, ob sich das jeweilige Unternehmen in den Jahren 2010 bis 2013 um öffentliche Aufträge im Land Mecklenburg-Vorpommern beworben hat, unabhängig davon, ob es erfolgreich war oder nicht. Sofern sich eine Firma im o. g. Zeitraum nicht um öffentliche Aufträge bewarb, setzte die Beantwortung des Fragebogens mit dem Abschnitt 4, „Statistische Angaben und Fragen zu ihrem Unternehmen“, fort. Dies betraf insgesamt 23 Prozent der Unternehmen, die an der Evaluation teilgenommen haben, wie aus Abbildung 3.1 deutlich wird.

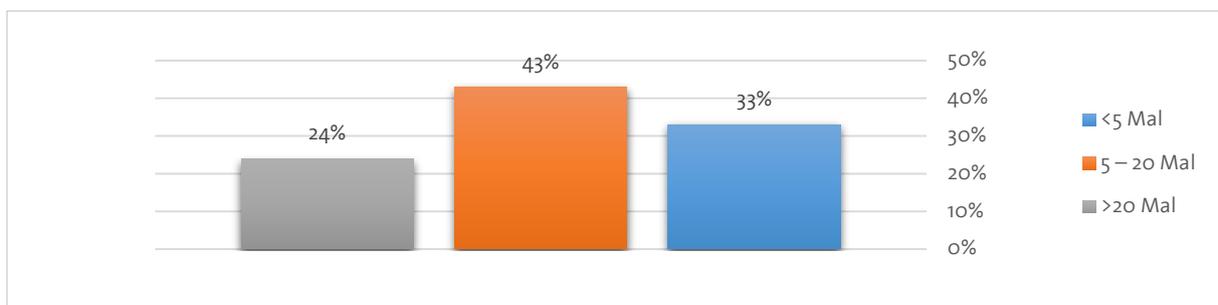
Abbildung 3.1 Anzahl der Unternehmen, die sich in den Jahren 2010-2013 um öffentliche Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern beworben haben (in Prozent)



Die Gründe dafür, dass sich eine Firma nicht um öffentliche Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern beworben hat, sind vielfältig. Ein Teil der Unternehmen gab an, über keine oder nur geringe Präsenz im Land zu verfügen oder aber am Heimatstandort bereits sehr gut ausgelastet zu sein. Des Weiteren wurde darauf verwiesen, dass das wirtschaftliche Potenzial im Land zu gering sei oder aber keine passenden Ausschreibungen erfolgten. Darüber hinaus spielte die Entwicklung der Angebotspreise für einige Unternehmen eine entscheidende Rolle, da entweder die Angebotspreise für die Durchführung öffentlicher Aufträge als zu gering angesehen oder gar eine Form von Preisdumping wahrgenommen wurde. Interessant ist zudem der Verweis darauf, dass in einigen Branchen nicht in Mecklenburg-Vorpommern ansässige Unternehmen einen gewissen Wettbewerbsnachteil bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verzeichneten. Allerdings ließ sich dies im Rahmen der vorliegenden Evaluierung nicht weiter quantifizieren.

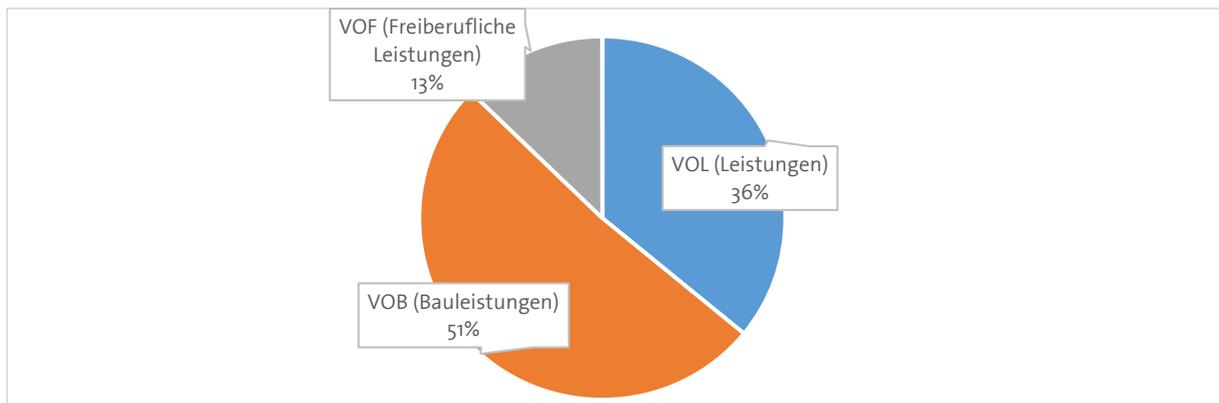
Hinsichtlich der Anzahl der für öffentliche Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern abgegebenen Angebote lässt sich feststellen, dass zwei Drittel der Unternehmen mindestens fünf Angebote innerhalb eines Jahres eingereicht haben (vgl. Abbildung 3.2). Der Median für die erfolgreichen Angebote, die die Durchführung des jeweiligen Auftrags zur Folge hatte, liegt bei 20 Prozent oder entsprechend jedes fünfte Angebot. Auffällig ist hierbei, dass einige Unternehmen überdurchschnittlich erfolgreich waren und zum Teil bei deutlich mehr als 50 Prozent der eingereichten Angebote den Zuschlag erhielten.

Abbildung 3.2 Durchschnittliche Anzahl der abgegebenen Angebote pro Jahr (in Prozent)



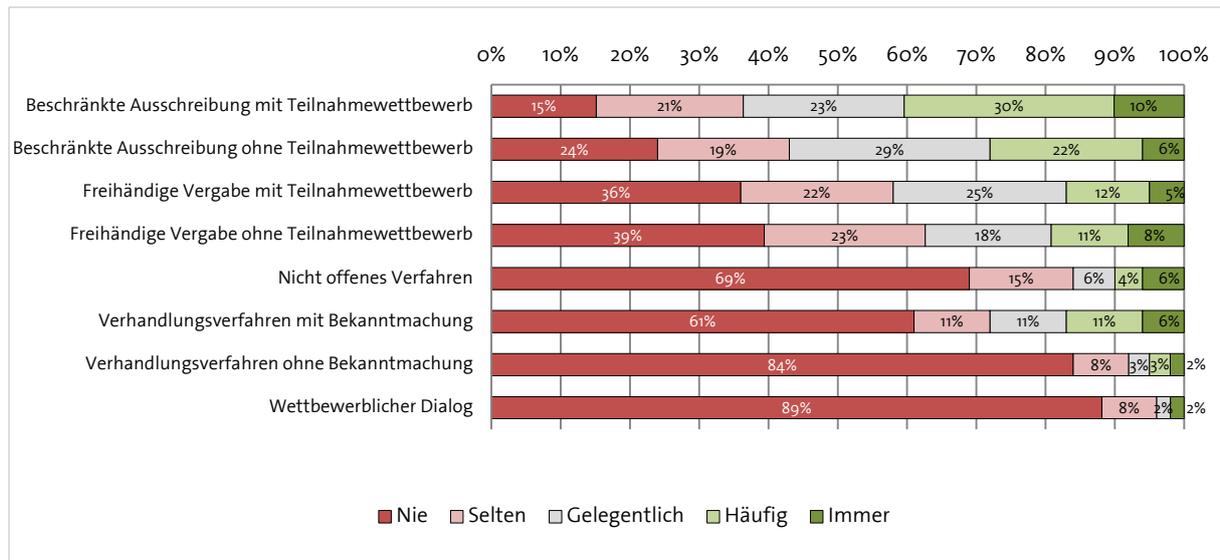
Mit einem Blick auf die Auftragsart, der die Angebote bzw. Aufträge zugeordnet werden konnten, wird offensichtlich, dass die Bauleistungen (VOB) mit etwas mehr als 50 Prozent dominieren. Freiberufliche Leistungen (VOF) machen hingegen nur etwa 13 Prozent aus, wie aus Abbildung 3.3 ersichtlich wird.

**Abbildung 3.3 Zuordnung der Angebote/Aufträge nach Auftragsart (in Prozent)**



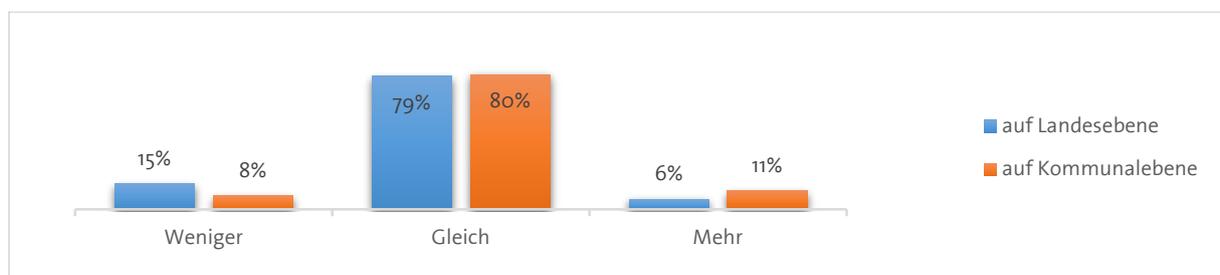
Am häufigsten kamen nationale Vergabearten und hier insbesondere die Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb zur Anwendung (40 Prozent „häufig“ oder „immer“), gefolgt von der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (28 Prozent „häufig“ oder „immer“). Hinsichtlich der Freihändigen Vergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb lassen sich kaum Unterschiede in der Häufigkeit dieser Vergabeart feststellen. Die folgende Abbildung stellt die Ergebnisse noch einmal im Überblick dar. Europaweite Ausschreibungen fanden vergleichsweise selten Anwendung, was jedoch auch mit den geschätzten Auftragswerten unterhalb der EU-Schwellenwerte zu begründen ist. Das Verfahren, das europaweit am häufigsten gewählt wurde, ist das Verhandlungsverfahren mit Bekanntmachung (18 Prozent „häufig“ oder „immer“). An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die Antwortmöglichkeiten „öffentliche Ausschreibung“ und „offenes Verfahren“ aufgrund eines technischen Fehlers nicht auswählbar waren, sodass die Ergebnisse mit Blick auf die verschiedenen Vergabearten nur eine Tendenz abbilden.

Abbildung 3.4 Prozentualer Anteil der verschiedenen Vergabearten



Während sich die ersten Fragen in genereller Form auf die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen in Mecklenburg-Vorpommern bezogen haben, konzentrieren sich die folgenden Ergebnisse direkt auf das VgG M-V und die mit seiner Einführung bzw. Ergänzung um den Mindestlohn verbundenen Auswirkungen, die von Seiten der Unternehmen wahrgenommen wurden. Im Allgemeinen lässt sich seit der Einführung des VgG M-V im Jahre 2011 im Vergleich zu 2010 sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene eine hohe Konstanz (79 respektive 80 Prozent) von Seiten der Firmen, die sich um öffentliche Aufträge bemühten, feststellen, wie aus Abbildung 3.5 hervorgeht. Die Zahl der Unternehmen, die sich mit der Verabschiedung des VgG M-V um mehr Aufträge bemüht haben, ist auf kommunaler Ebene höher als anders herum (11 Prozent im Vergleich zu 8 Prozent). Auf Landesebene verhält es sich reziprok hierzu. Es haben sich 15 Prozent der Unternehmen weniger um öffentliche Aufträge beworben, während lediglich sechs Prozent einen Zuwachs verzeichneten. Im Saldo lässt sich auf kommunaler Ebene eine leicht positive Entwicklung abbilden, während auf Landesebene die Tendenz leicht negativ ist.

Abbildung 3.5 Prozentuale Veränderung der Häufigkeit der Angebotsabgabe für öffentliche Aufträge seit Einführung des VgG M-V im Vergleich zu 2010



Als Grund für positive Veränderungen und ein stärkeres Bemühen um öffentliche Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern wurde angeführt, dass mit dem VgG M-V und der Einführung eines Mindestlohns die Wettbewerbsbedingungen fairer geworden sind. Negativ wirkt sich das VgG M-V aus Sicht der Unternehmen jedoch hinsichtlich der gestiegenen Bürokratiekosten und durch die Vielzahl an Vorschriften zu Lasten der eigentlichen Leistungsbeschreibung aus. Insbesondere werden von den Vergabestellen zahlreiche Eigenerklärungen eingeholt, in deren Folge die Prozesskosten in einigen Unternehmen zunehmend steigen, wie die folgende Ausführung verdeutlicht:

„Aufgrund der §§ 5 und 9 bis 11 des Vergabegesetzes werden vom Anbieter sehr häufig Erklärungen erwartet, die in der erwarteten Form nicht abgegeben werden können. Überwiegend fügen Vergabestellen den Ausschreibungsunterlagen Formblätter bei, die im Zusammenhang mit der beabsichtigten Vergabe völlig sinnlos sind. Als international tätiges Finanzdienstleistungsunternehmen unter Aufsicht der BaFin erfüllen wir die Anforderungen der Tariftreuegesetze, befolgen die ILO-Kernarbeitsnormen und haben Ziele der Frauenförderung in unseren Unternehmensleitlinien. Wir können Erklärungen hierzu abgeben und von unseren Wirtschaftsprüfern bestätigen lassen. Nicht möglich ist es jedoch, jedem Auftraggeber den jederzeitigen Zugriff auf Lohnunterlagen zu gewähren, ihm regelmäßig Lohnunterlagen zu übersenden oder Zusagen an einzelne Mitarbeiter (die mit dem öffentlichen Auftrag befasst sind) zum Beispiel zur Frauenförderung zu machen. Dies behindert Prozessabläufe im Unternehmen, benachteiligt andere Mitarbeiter und steht einem wirksamen Datenschutz entgegen. In diesen Fällen sehen wir von einer Angebotsabgabe ab, um eine Abgabe falscher Erklärungen zu vermeiden.“<sup>12</sup>

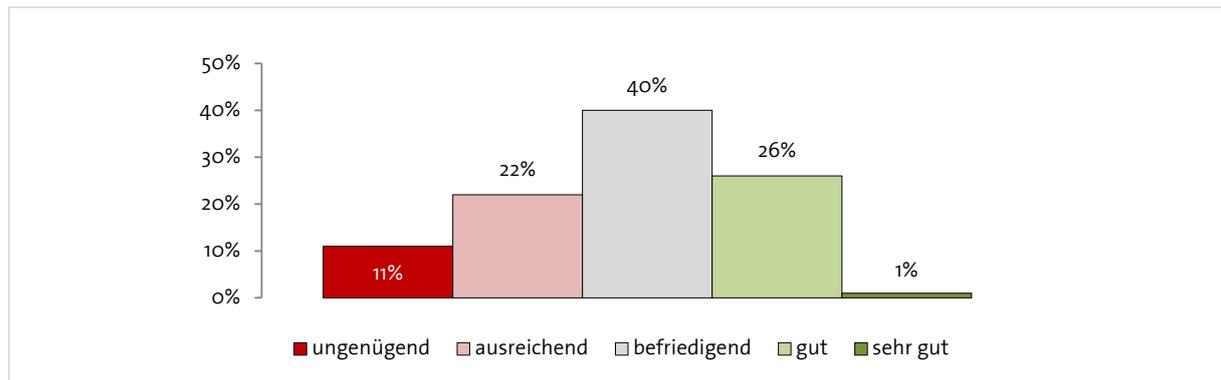
Neben den bereits angeführten Gründen für eine geringere Zahl von Angeboten auf öffentliche Ausschreibungen werden die geringen Gewinnmargen in Relation zum Aufwand für die Angebotsabgabe und Auftragsabwicklung angeführt.

Ein wichtiger Aspekt für die gesetzeskonforme Umsetzung des VgG M-V sowie die internen Verwaltungsabläufe – in den öffentlichen Auftragsvergabestellen wie auch den Unternehmen als Bieter bzw. Auftragnehmer – ist die Verständlichkeit des VgG M-V. Ein Großteil der befragten Unternehmen bewertet die Verständlichkeit des VgG M-V als „befriedigend“ oder „ausreichend“, während etwa ein Viertel diese als „gut“ bewertet, wie aus der folgenden Abbildung hervorgeht. Diese Ergebnisse spiegeln in etwa auch die Bewertung der Vertreter der Vergabestellen wider, wie in Kapitel 2.1.2 bereits ausführlicher dargestellt wurde.

---

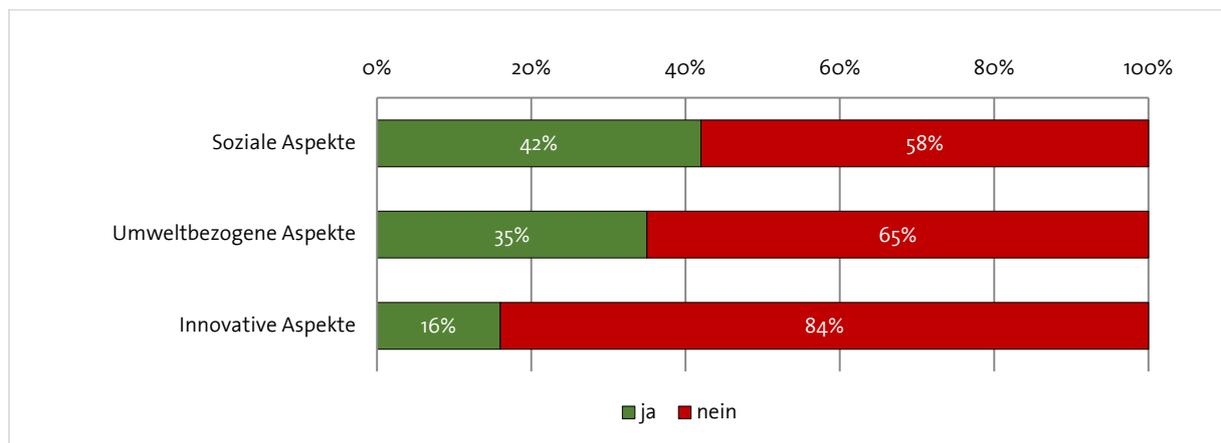
<sup>12</sup> Anonyme Ergänzung eines Unternehmensvertreters auf die Frage, wodurch eine Veränderung im Bieterverhalten nach Einführung des VgG M-V begründet ist. Aufgrund des Bezug auf die Frauenförderung ist im vorliegenden Zitat davon auszugehen, dass sich die Stellungnahme auf die Abgabe von Erklärungen im Allgemeinen und nicht im Speziellen auf das VgG M-V bezieht, da eine entsprechende Regelung zur Frauenförderung nicht im Gesetz enthalten ist.

Abbildung 3.6 Bewertung der allgemeinen Verständlichkeit des VgG M-V



§ 5 Satz 2 VgG M-V eröffnet den Vergabestellen die Möglichkeit, zusätzliche Anforderungen an die Bieter im Hinblick auf soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte bei der Auftragsausführung zu stellen, sofern diese in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Aus der folgenden Abbildung wird ersichtlich, dass von dieser Option nur in etwa einem Drittel der Fälle Gebrauch gemacht wurde, was sich mit den Ergebnissen der Befragung der Vergabestellen deckt. Allerdings wurde mit Blick auf die sozialen Aspekte häufig die Einhaltung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro/Stunde angeführt, der jedoch keine zusätzliche Anforderung darstellt. Insofern muss die Häufigkeit von 42 Prozent relativiert werden. Tatsächliche weitere soziale Aspekte, die Eingang in die Ausschreibungen fanden, umfassten beispielsweise die gezielte Förderung von Frauen und Barrierefreiheit.

Abbildung 3.7 Häufigkeit zusätzlicher Anforderungen in Bezug auf soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte

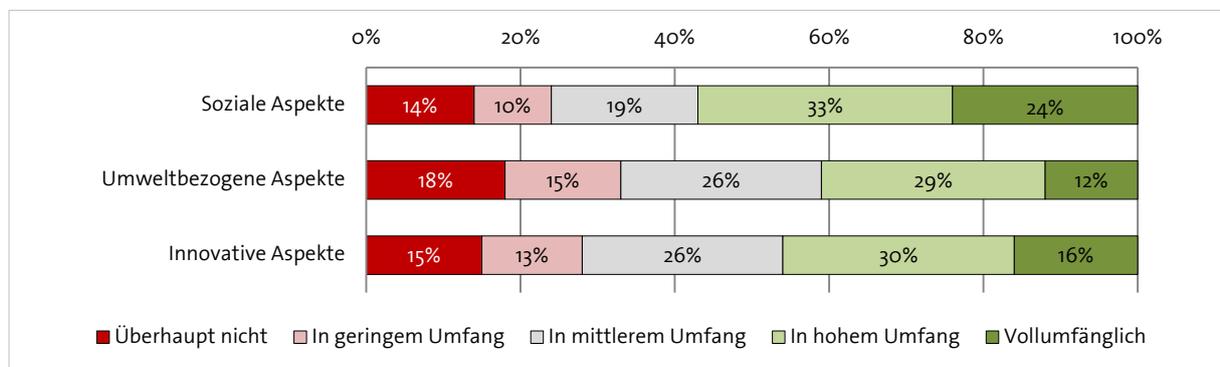


Wesentlich konkreter waren die zusätzlichen Anforderungen hinsichtlich der umweltbezogenen Aspekte, die in 35 Prozent der Ausschreibungen Eingang fanden. Hierunter zählten u. a. der Nachweis und die Einhaltung bestimmter Umweltzertifikate und -labels, die Reduktion von Emissionen und der Einsatz Erneuerbarer Energien, radiologische Randbedingungen, Herkunftsnachweise sowie die Entwicklung fachgerechter Entsorgungskonzepte. Innovative

Aspekte spielten mit etwa 16 Prozent hingegen eine eher untergeordnete Rolle. Diese umfassten etwa die Durchführung von Pilotprojekten, den Nachweis von Referenzen in Bezug auf den Einsatz moderner Software- und Mobile-Lösungen sowie den Einsatz moderner Technologien.

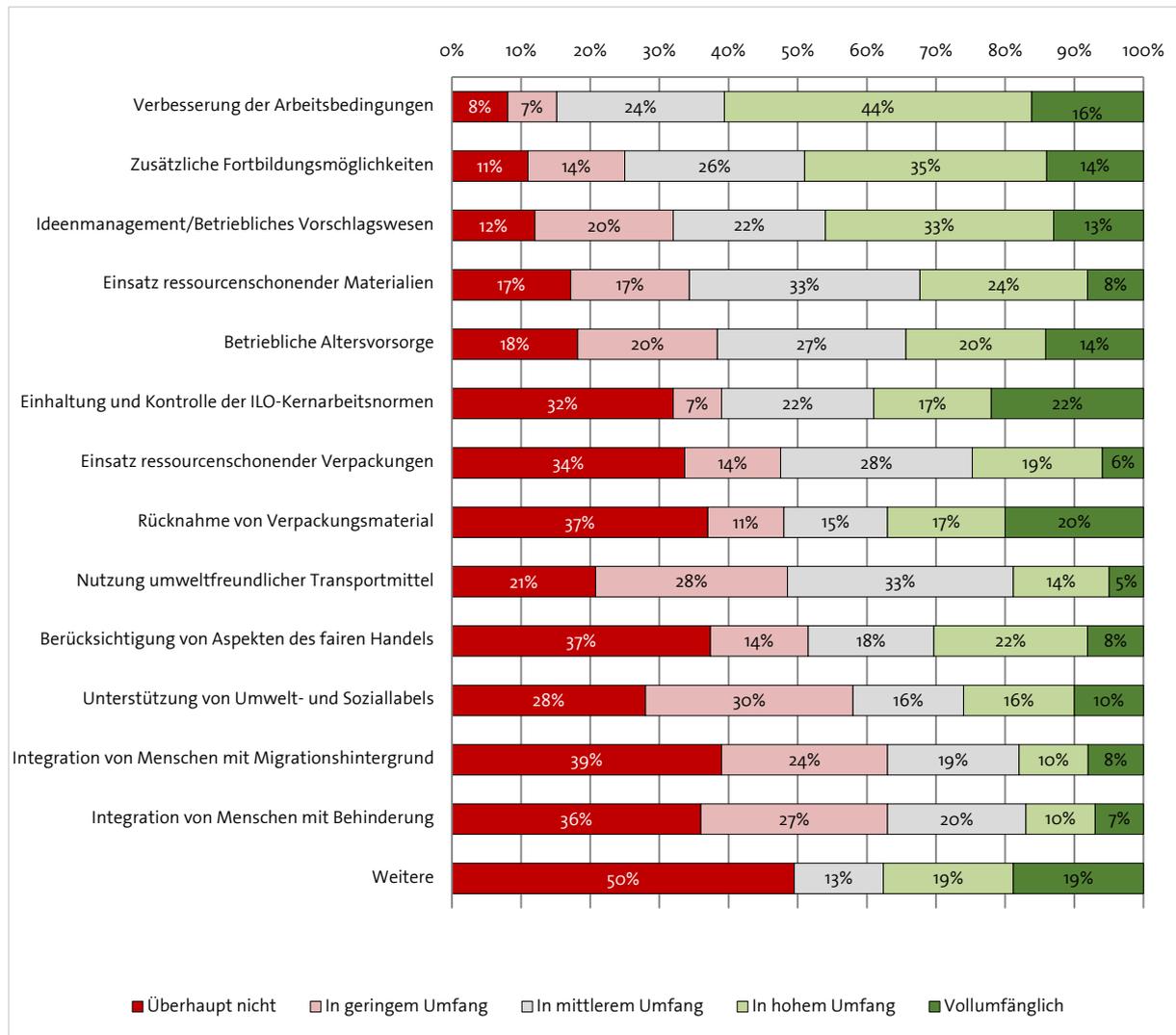
Deutlich wurde, dass sich die sozialen, umweltbezogenen und innovativen Aspekte über die Anforderungen in den Vergabeunterlagen hinaus mehrheitlich ohnehin in den Unternehmensstrategien der jeweiligen Firmen widerspiegeln (vgl. Abbildung 3.8). Nur etwa ein Drittel der befragten Unternehmen gab an, dass diese in ihren Unternehmen keine oder nur eine geringe Rolle spielen. Insofern darf davon ausgegangen werden, dass über den Mindestlohn hinausgehende soziale, aber vor allem auch umweltbezogene und innovative Aspekte generell verstärkt in die Ausführung von öffentlichen Aufträgen einfließen, da diese Teil der allgemeinen Unternehmensausrichtung sind.

**Abbildung 3.8 Soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte in den Unternehmensstrategien**



In „hohem Umfang“ und „vollumfänglich“ finden sich die allgemeine Verbesserung der Arbeitsbedingungen (60 Prozent), zusätzliche Fortbildungsmöglichkeiten (49 Prozent), das Ideenmanagement und betriebliche Vorschlagswesen (46 Prozent), der Einsatz ressourcenschonender Materialien (32 Prozent) und Verpackungen (25 Prozent), die Rücknahme von Verpackungsmaterialien (37 Prozent) und eine betriebliche Altersvorsorge (34 Prozent) in der Unternehmensstrategie wieder (vgl. Abbildung 3.9). Als weiterer sozialer Aspekt, dem die befragten Firmen eine große Bedeutung beimessen, wurde die Familienfreundlichkeit angeführt.

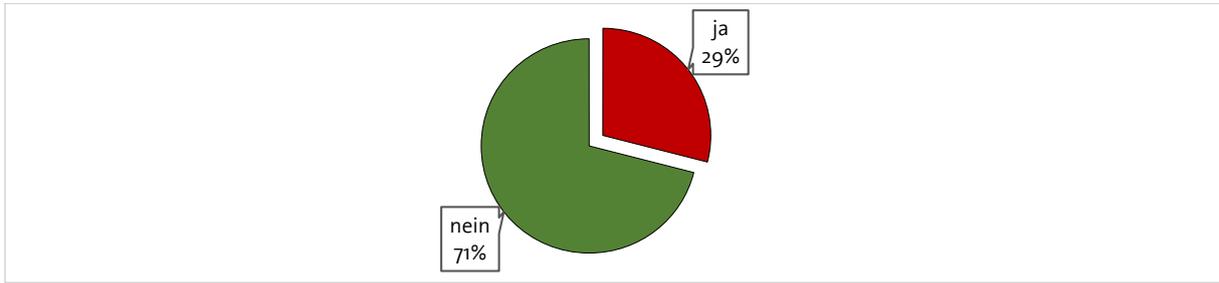
Abbildung 3.9 Konkrete soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte in den Unternehmensstrategien



### 3.1.3 Entwicklung der Kosten-, Wettbewerbs- und Preisstruktur

Der zweite Abschnitt des Fragebogens konzentrierte sich auf die Entwicklung der Kosten-, Wettbewerbs- und Preisstruktur infolge der Einführung des VgG M-V. Mehr als zwei Drittel der Firmen konnten keine allgemeine Veränderung in der Wettbewerbsstruktur erkennen, die mit dem VgG M-V einhergegangen wäre (vgl. Abbildung 3.10).

Abbildung 3.10 Prozentualer Anteil der Unternehmen die mit Einführung des VgG M-V eine Veränderung in der Wettbewerbsstruktur wahrgenommen haben



Ein weitgehend konstantes Bild lässt sich auch hinsichtlich der allgemeinen Entwicklung der gefühlten Anzahl der Konkurrenten zeichnen. 79 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, hier keine signifikanten Veränderungen festgestellt zu haben (vgl. Abbildung 3.11). Differenziert nach der Herkunft der Unternehmen lassen sich im Saldo allerdings Unterschiede verzeichnen, wie aus der Abbildung 3.12 ersichtlich wird. Während die Wettbewerbsstruktur bezüglich der Konkurrenten aus Mecklenburg-Vorpommern mit 89 Prozent sehr konstant ist, wird eine verstärkte Konkurrenz aus den umliegenden Bundesländern wahrgenommen (27 % „mehr“). Zurückgegangen ist aus Sicht von 28 Prozent der befragten Unternehmen hingegen die Konkurrenz aus dem europäischen Ausland. Länder, die hier besonders hervorstechen, sind Polen, Tschechien und Rumänien, aber auch die Niederlande, Schweden, Dänemark und Österreich.

Abbildung 3.11 Gefühlte Veränderung der Anzahl der Konkurrenten

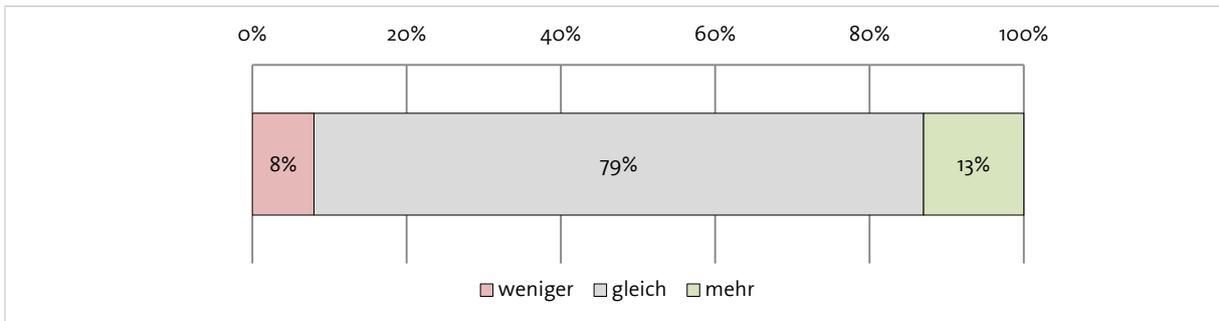
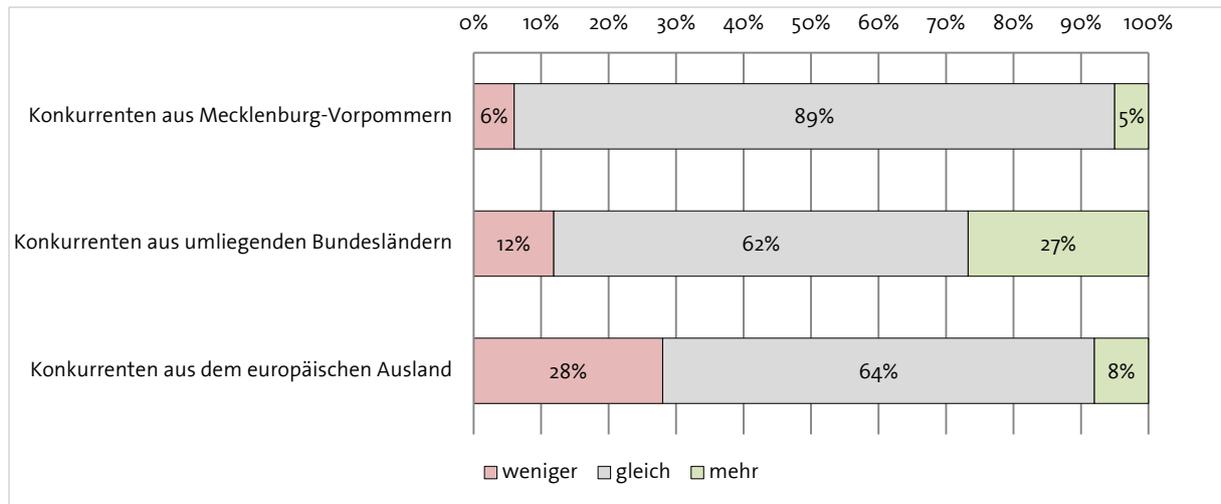
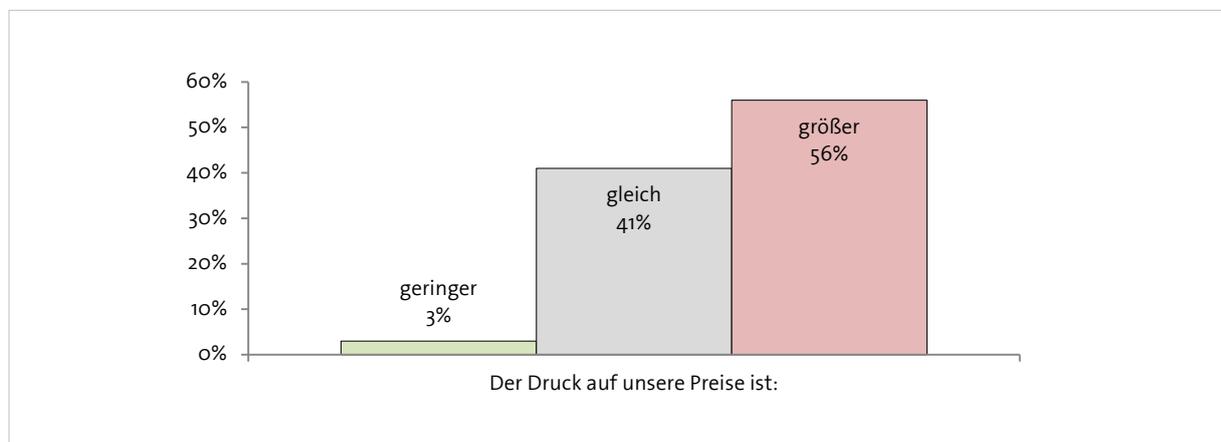


Abbildung 3.12 Veränderung der Wettbewerbsstruktur nach Herkunft



Obwohl die Zahl der Konkurrenten weitestgehend gleich geblieben ist, gibt eine Mehrheit der Unternehmen (56 Prozent) an, dass der Druck auf die Angebotspreise bei öffentlichen Aufträgen gestiegen ist, sodass sie günstiger anbieten müssen. Nur drei Prozent verzeichneten einen geringeren Preisdruck, während 41 Prozent keine Veränderung festgestellt haben, wie aus Abbildung 3.13 hervorgeht.

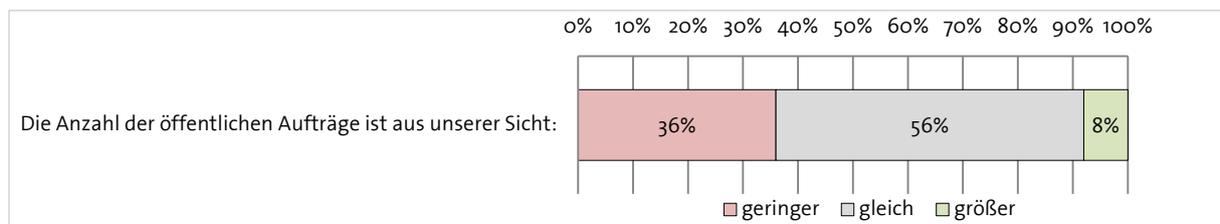
Abbildung 3.13 Wahrnehmung des Preisdrucks bei öffentlichen Aufträgen



Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass mehr als ein Drittel der befragten Firmen den Eindruck haben, die Zahl der öffentlichen Aufträge sei mit Einführung des VgG M-V im Jahre 2011 zurückgegangen (vgl. Abbildung 3.14). Hervorzuheben ist insbesondere, dass sich die Situation für Kleinst- und kleine Unternehmen verändert hat. Mit einem Signifikanzniveau von 0,048 (Irrtumswahrscheinlichkeit 4,8 Prozent) wurde festgestellt, dass sich seit Einführung des Vergabegesetzes die Zahl der gewonnenen Aufträge für kleine Unternehmen im Vergleich zu großen Unternehmen verschlechtert hat. Dabei wurden Mittelwerte von 1,56 (beta: 0,664) für kleine Unternehmen und respektive 1,85 (beta: 0,534) für große Unternehmen festgestellt. Dies

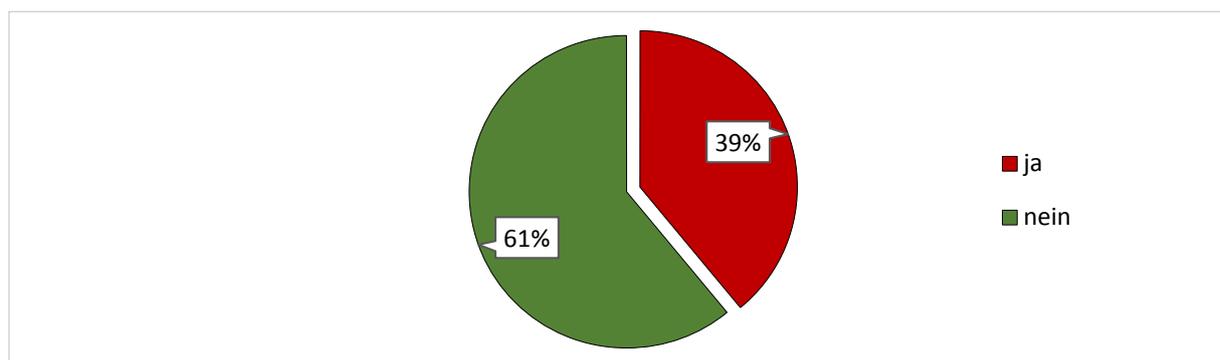
kann u. a. mit der Tatsache begründet werden, dass kleine Unternehmen grundsätzlich geringere Löhne zahlen und damit stärker von der Mindestlohnregelung betroffen sind – was sich wiederum auch negativ auf die gewonnenen Aufträge auswirkt. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen, die im Rahmen der Befragung der Vergabestellen gewonnen wurden.

**Abbildung 3.14** Wahrgenommene Veränderung der Anzahl öffentlicher Aufträge mit Einführung des VgG M-V



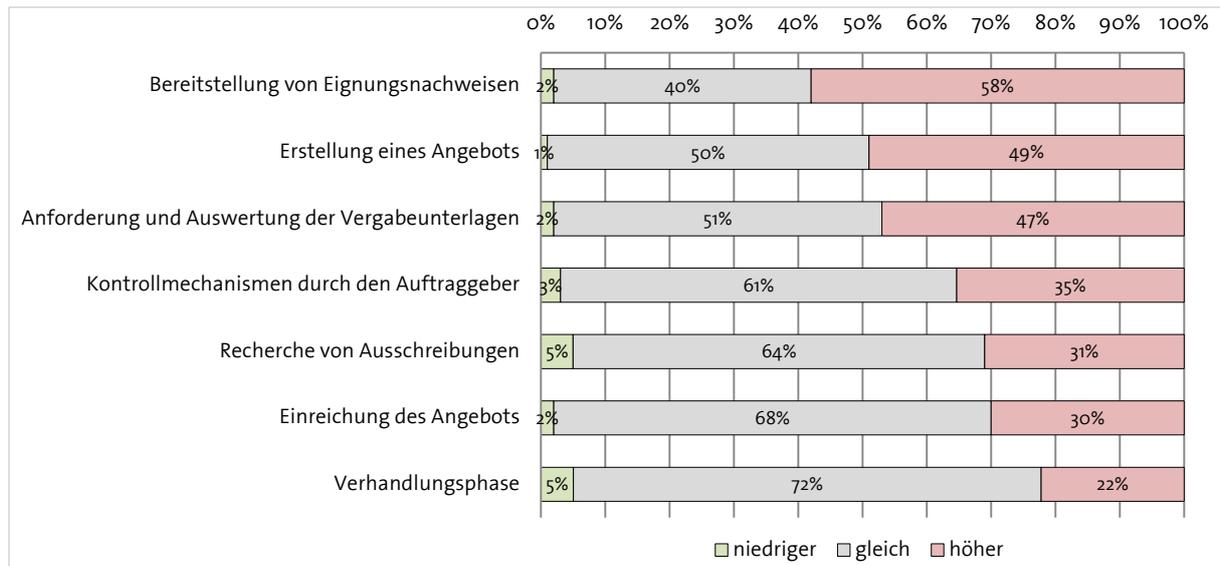
Im Juni 2012 wurde das VgG M-V durch die Einführung eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro/Stunde für öffentliche Aufträge auf Landesebene sowie vom Land geförderte Aufträge ergänzt. Zusätzlich stellt das VgG M-V den Kommunen anheim, den Bieter ebenfalls dazu zu verpflichten, seinen Beschäftigten den Mindestlohn zu zahlen. Eine Mehrheit von 61 Prozent der befragten Unternehmen gab an, seitens der Kommunen nicht davon betroffen gewesen zu sein, wie in Abbildung 3.15 dargestellt. Insgesamt schätzen die Unternehmen jedoch, dass im Durchschnitt mehr als die Hälfte der Kommunen auf die freiwillige Verpflichtung zur Zahlung eines Mindestlohns zurückgreift. Dies deckt sich somit in etwa mit der Aussage der Vergabestellen, wie in Kapitel 2.2.3 ausgeführt.

**Abbildung 3.15** Anteil der Unternehmen, die von einer Verpflichtung zum Mindestlohn seitens der Kommunen betroffen waren



Hinsichtlich der Wirkungsweise des VgG M-V auf die internen Prozess- und Bürokratiekosten lässt sich feststellen, dass diese mit Einführung des VgG M-V in den befragten Unternehmen eher gestiegen oder konstant geblieben sind und nicht zu einer Reduzierung führten. Die Wirkungen unterscheiden sich zum Teil deutlich mit Blick auf die unterschiedlichen Prozessphasen (vgl. Abbildung 3.16).

Abbildung 3.16 Veränderung der internen Prozess- und Bürokratiekosten seit Einführung des VgG M-V im Juli 2011



Eine Mehrheit der Firmen (58 Prozent) verzeichnete vor allem durch das Abfordern von Eignungsnachweisen eine Zunahme des Arbeitsaufwands. Auch in den Bereichen „Erstellung eines Angebots“ (49 Prozent) und „Anforderung und Auswertung der Vergabeunterlagen“ (47 Prozent) sieht sich ein großer Teil der Unternehmen mit einem zusätzlichen Aufwand konfrontiert. Diese Aussage spiegelt sich auch bei den Vergabestellen wider, die vor allem in den Phasen „Prüfung und Wertung der Angebote“ sowie „Erstellung/Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen“ eine Zunahme des Arbeitsaufwands verzeichneten, wie in Kapitel 2.2.2 ausgeführt wurde.

Eine vergleichsweise hohe Konstanz der Prozess- und Bürokratiekosten auf Seiten der Unternehmen lässt sich im Rahmen der „Verhandlungsphase“ (72 Prozent), „Einreichung des Angebots“ (68 Prozent) und bei der „Recherche von Ausschreibungen“ festhalten. Trotz dieser Konstanz zeigt das Ergebnis dennoch insgesamt, dass die Einführung des VgG M-V und der damit verbundenen Regelungen nicht nur auf Seiten der Vergabestellen, sondern auch bei den Unternehmen zu höheren Prozess- und Bürokratiekosten geführt hat. Die Höhe des genauen Anstiegs ist allerdings mitunter sehr verschieden und lässt sich somit nicht pauschal darstellen.

Ein sehr wesentlicher Aspekt bei der Bewertung der Auswirkungen neuer gesetzlicher Regelungen zielt auf die Entwicklung der Angebotspreise. Hierbei gaben „nur“ 18 Prozent der Unternehmen an, dass ihre Angebotspreise mit der Einführung des VgG M-V gestiegen sind (vgl. Abbildung 3.17). Da wiederum 17 Prozent der Unternehmen sinkende Angebotspreise konstatierten, ist der Saldo mit Einführung des VgG M-V ausgeglichen. Im Zuge der Ergänzung um den Mindestlohn im Jahre 2012 sind es rund ein Viertel der Befragten, die einen Anstieg verzeichnen konnten, was u. a. auf die höheren Lohnkosten zurückzuführen ist. Allerdings ist der Anstieg der Löhne nicht allein auf die Einführung des Mindestlohns zurückzuführen, wie aus der Abbildung 3.18 deutlich hervorgeht.

Abbildung 3.17 Auswirkungen der vergaberechtlichen Regelungen auf die Angebotspreise



83 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, dass die „Entwicklung der Lohnkosten“ einen wesentlichen Einfluss auf die Veränderung der Angebotspreise hatte. Einen deutlichen Einfluss durch die „Einführung des Mindestlohns“ nahmen hingegen „nur“ 41 Prozent der Firmen wahr (vgl. Abbildung 3.18). Diese Ergebnisse werden zusätzlich durch Abbildung 3.19 gestützt, die verdeutlicht, dass die Einführung des Mindestlohns 2012 „nur“ bei 19 Prozent der Unternehmen eine Steigerung der Löhne mit sich brachte. Somit zahlten fast alle der befragten Firmen ihren mit öffentlichen Aufträgen befassten Mitarbeitern den Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro/Stunde. Geringere Stundenlöhne wurden damit begründet, dass eine entsprechende Verpflichtung seitens der Kommunen nicht vorlag und somit der allgemeinverbindliche Tariflohn der jeweiligen Branche gezahlt wurde (vgl. Abbildung 3.20).

Abbildung 3.18 Wesentliche Gründe für Veränderungen der Angebotspreise aus Sicht der Unternehmen

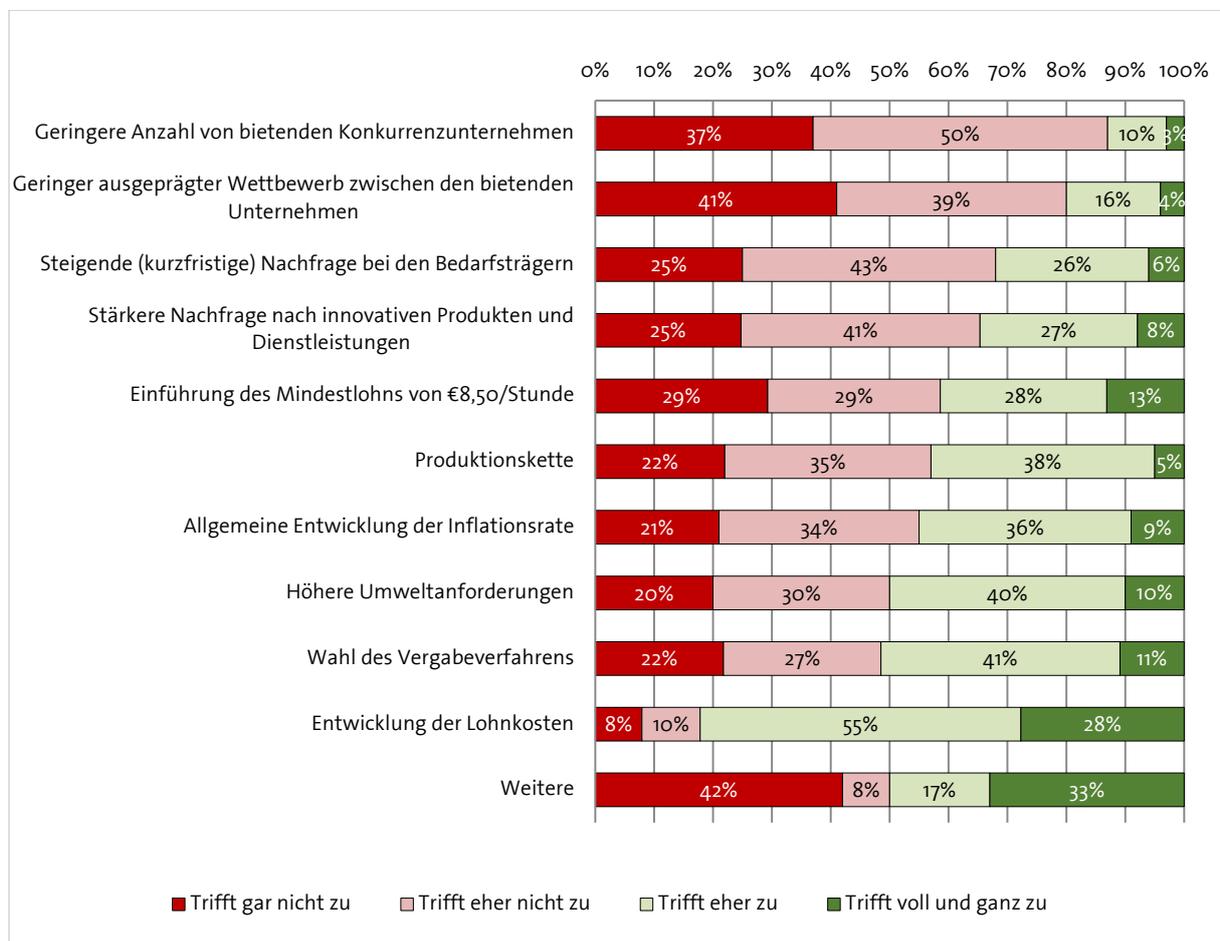


Abbildung 3.19 Notwendigkeit von Lohnanpassungen mit Einführung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 €/Stunde

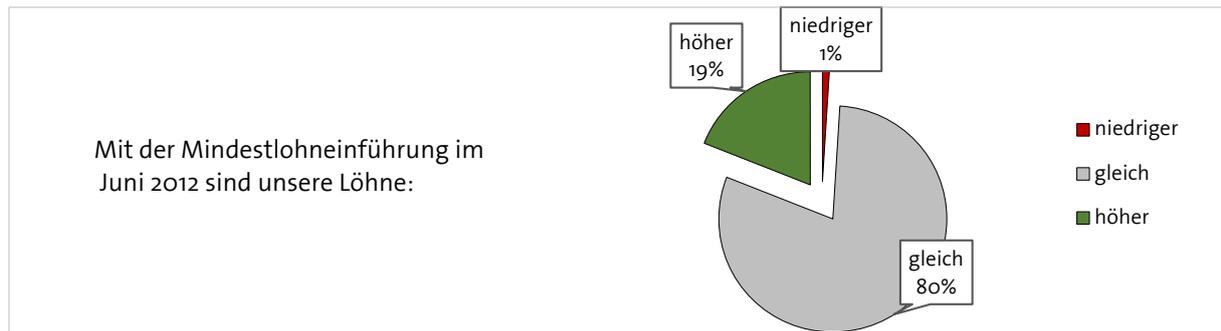
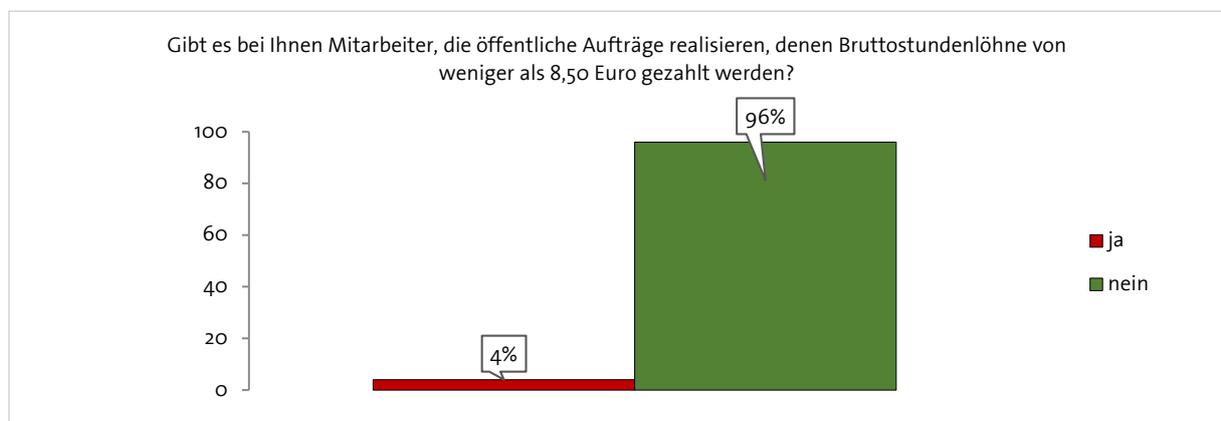


Abbildung 3.20 Anteil der Unternehmen, die nicht den Mindestlohn zahlen



Weitere wichtige Gründe („Trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“) für Veränderungen des Angebotspreises, die Abbildung 3.18 verdeutlicht, waren die Wahl des Vergabeverfahrens (52 Prozent), höhere Umweltauflagen (50 Prozent) und die allgemeine Entwicklung der Inflationsrate (45 Prozent). Einen weniger starken Einfluss („Trifft gar nicht zu“ und „Trifft eher nicht zu“) auf die Angebotspreise haben aus Sicht der befragten Firmen die geringere Anzahl von bietenden Konkurrenzunternehmen (87 Prozent) und ein weniger stark ausgeprägter Wettbewerb zwischen den bietenden Unternehmen (80 Prozent). 35 Prozent der Auftragnehmer konnte aufgrund der steigenden Kosten auch eine Preiserhöhung gegenüber den öffentlichen Auftraggebern erwirken (vgl. Abbildung 3.21).

Abbildung 3.21 Refinanzierung höherer Preise

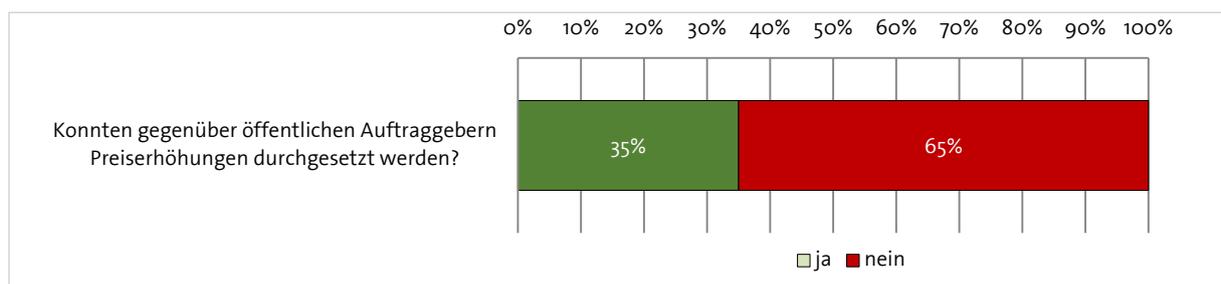
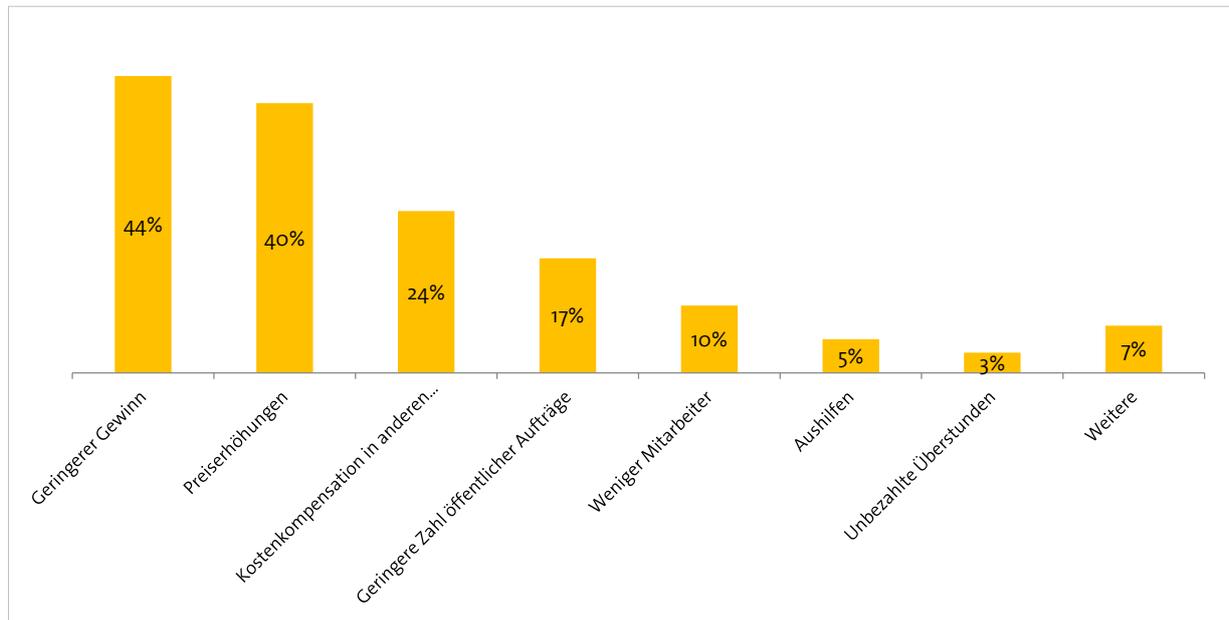


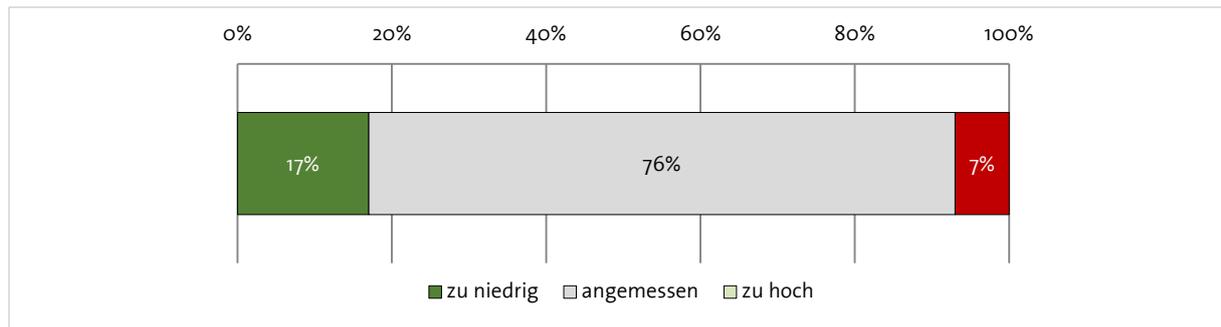
Abbildung 3.22 Kompensation gestiegener Lohnkosten



Wie bereits dargestellt wurde, mussten 19 Prozent der Unternehmen Lohnanpassungen vornehmen, um die gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf den Mindestlohn erfüllen zu können. Wie Abbildung 3.22 zeigt, wurden die gestiegenen Lohnkosten primär über einen geringeren Gewinn (44 Prozent), Preiserhöhungen (40 Prozent) sowie Kostenkompensationen in anderen Geschäftsfeldern (24 Prozent) ausgeglichen. Unter den befragten Unternehmen führte der Mindestlohn mehrheitlich nicht dazu, dass die Zahl der Mitarbeiter verringert bzw. vermehrt durch Aushilfen ersetzt wurden oder die Arbeitnehmer die höheren Lohnkosten durch unbezahlte Überstunden kompensieren mussten.

Vor der Einführung des Mindestlohns ist viel über die möglichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Lage der Unternehmen diskutiert worden. Die Befragung der Unternehmen hat allerdings gezeigt, dass eine große Mehrheit die Höhe des Mindestlohns als angemessen betrachtet (76 Prozent). 17 Prozent sind sogar der Ansicht, dass dieser zu niedrig ist (vgl. Abbildung 3.23). Der Mittelwert des Stundenlohns, den die befragten Firmen für angemessen halten, liegt bei etwa 10,30 Euro und damit deutlich über dem aktuellen Mindestlohn. Hierbei muss allerdings beachtet werden, dass gerade Bauunternehmen aufgrund bestehender Tarifverträge und der Regelungen des Arbeitnehmerentendegesetzes (AEntG) bereits zur Zahlung deutlich höherer Arbeitsentgelte verpflichtet sind. Nur wenn der jeweilige Tariflohn unterhalb von 8,50 Euro/Stunde liegt, greift der Mindestlohn.

Abbildung 3.23 Einschätzung der Höhe des Mindestlohns von 8,50 Euro/Stunde

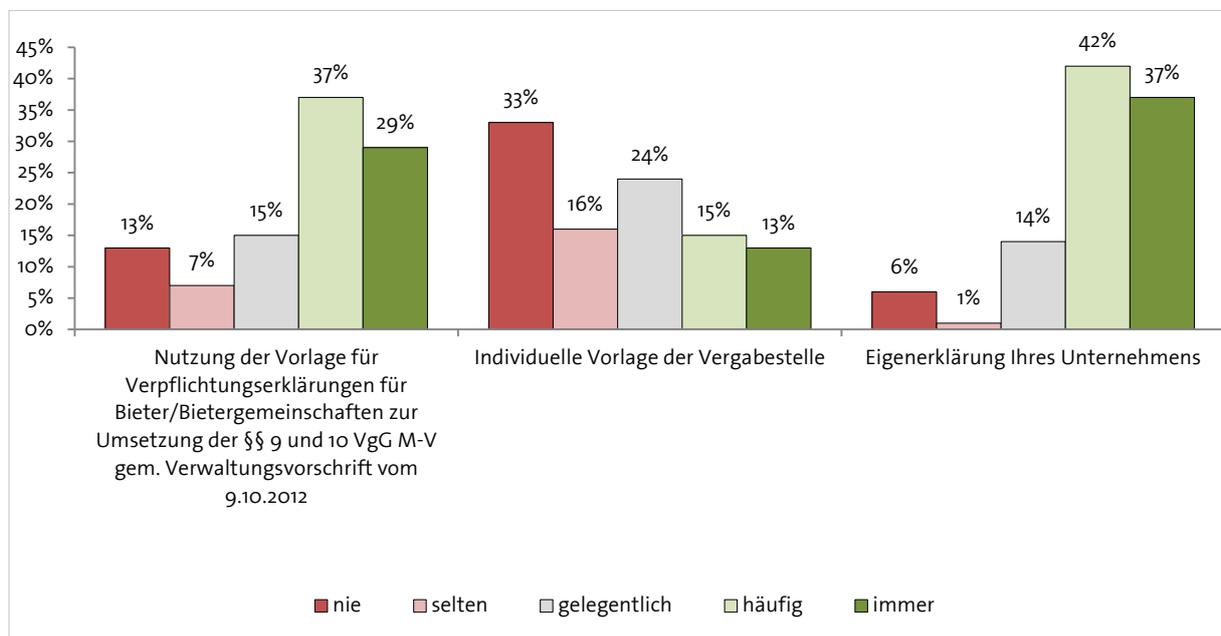


### 3.1.4 Bewertung der Kontrollmechanismen aus Sicht der Auftragnehmer

Der dritte Abschnitt des Fragebogens konzentrierte sich auf die Erfahrungen der Unternehmen hinsichtlich der Durchsetzung und Kontrolle der Zahlung des Tarif- bzw. Mindestlohns. Die in diesem Arbeitsschritt gewonnenen Ergebnisse bestätigen die Aussagen der öffentlichen Auftragsvergabestellen in Mecklenburg-Vorpommern.

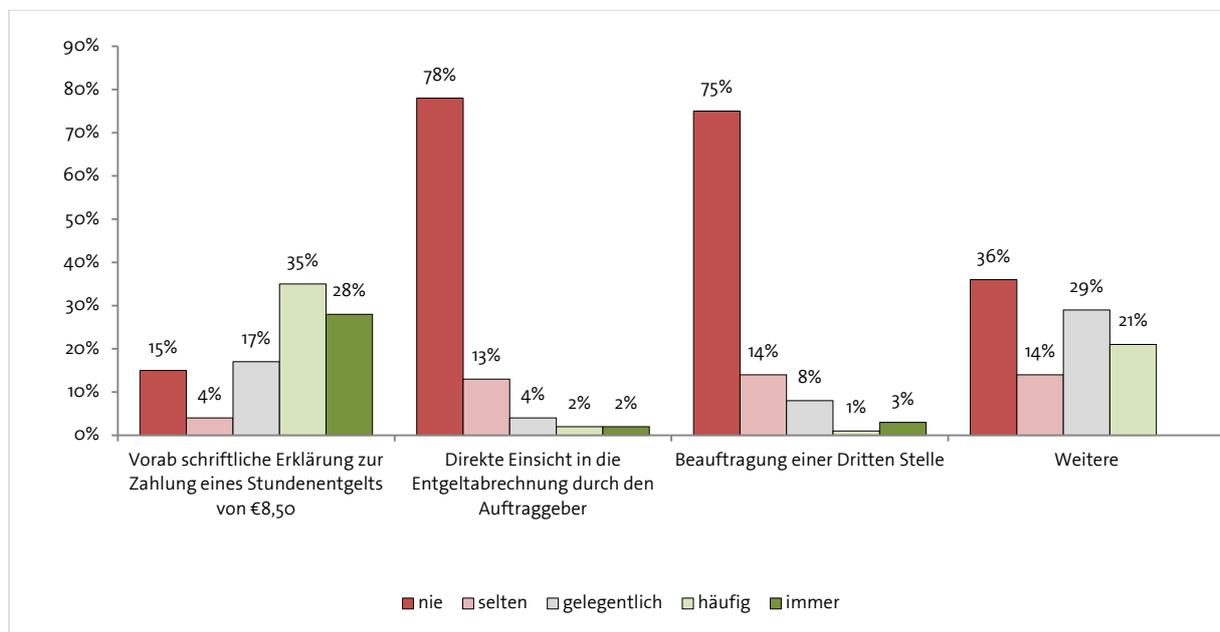
Die Durchsetzung der Zahlung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro/Stunde bzw. des entsprechenden Tariflohns erfolgte vorrangig durch die Abgabe einer Eigenerklärung der Unternehmen (79 Prozent „immer“ oder „häufig“) und die Nutzung der „Vorlage für Verpflichtungserklärungen für Bieter/Bietergemeinschaften zur Umsetzung der §§ 9 und 10 VgG M-V gemäß Verwaltungsvorschrift vom 9. Oktober 2012“ (66 Prozent „immer“ oder „häufig“). Eine individuelle Vorlage der zuständigen Vergabestelle wurde bei 28 Prozent der Unternehmen „immer“ oder zumindest „häufig“ genutzt. Einen genauen Überblick zur Durchsetzung gibt die folgende Abbildung 3.24.

Abbildung 3.24 Durchsetzung der Zahlung des Tarif- bzw. Mindestlohns



Hinsichtlich der tatsächlichen Kontrolle des Mindest- bzw. Tariflohns zeigte sich bereits bei der Befragung der öffentlichen Auftragsvergabestellen, dass diese mit der Abgabe einer Eigenerklärung seitens der Unternehmen in den meisten Fällen abgeschlossen ist. Eine tatsächliche Kontrolle der Einhaltung zur Zahlung des Mindestlohns findet – mit wenigen Ausnahmen, wie die qualitativen Interviews zeigten – quasi nicht statt. Dieses Bild lässt sich anhand der Unternehmensbefragung nur bestätigen, wie aus Abbildung 3.25 hervorgeht. Bei 63 Prozent der Firmen wurde vorab „immer“ oder „häufig“ eine schriftliche Erklärung zur Zahlung eines Stundenentgelts von 8,50 Euro eingeholt. Bei weiteren 17 Prozent der Befragten wurde die Praxis zumindest gelegentlich angewendet. Eine direkte Einsicht in die Entgeltabrechnungen durch die öffentlichen Auftragsvergabestellen oder die Beauftragung einer dritten Stelle erfolgte sehr selten.

Abbildung 3.25 Kontrolle der Zahlung eines Tarif- bzw. Mindestlohns



### 3.1.5 Vorstellungen zur künftigen Gestaltung des Vergaberechts in Mecklenburg-Vorpommern aus Sicht der Unternehmen

Analog zu der Befragung der Vergabestellen in Mecklenburg-Vorpommern wurde auch den Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt, Anregungen für die künftige Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens zu geben. An erster Stelle steht hierbei der häufig geäußerte Wunsch, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge nach Aspekten der Wirtschaftlichkeit und weniger nach dem Kriterium Angebotspreis erfolgt. Bei vielen Unternehmen herrscht der Eindruck, dass immer das billigste Angebot den Zuschlag erhält. Es wurde deutlich, dass der in § 7 VgG M-V geregelte Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot bzw. die zuvor erfolgte Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots mittels des Quotientenverfahrens nicht durchgängig angewandt wird. Dies zeigte sich auch im Rahmen der Befragung der

Vergabestellen und der qualitativen Interviews mit Vertretern der Vergabestellen. Weiterhin ließ sich erkennen, dass die Entscheidung für ein bestimmtes Angebot nicht transparent genug wurde, sodass der Verdacht aufkommt, der Angebotspreis sei das einzig entscheidende Zuschlagskriterium. Von Seiten der Unternehmen wurde wiederholt vorgeschlagen, den Zuschlag auf das zweitgünstigste Angebot zu erteilen, um unangemessen niedrige Angebotspreise von vornherein auszuschließen. Somit wird deutlich, dass trotz der verpflichtenden Regelungen zur Angemessenheit des Preises bzw. des Zuschlags auf Grundlage des wirtschaftlichsten Angebots in den §§ 6 und 7 VgG M-V ein Defizit an Transparenz bei der Vergabeentscheidung wahrgenommen wird.

Weitere Anregungen seitens der befragten Firmen betreffen die Förderung von regional ansässigen Unternehmen, sofern dies für den jeweiligen Auftrag möglich ist, sowie die Steigerung der Qualität der Vergabeunterlagen und das Vermeiden von Wettbewerbsvorteilen. Der erste Aspekt betrifft vorrangig in Mecklenburg-Vorpommern ansässige Unternehmen, die sich vor allem von Seiten der Kommunen erhoffen, bei Ausschreibungen stärker berücksichtigt zu werden, um die wirtschaftliche Lage in Mecklenburg-Vorpommern zu verbessern. Der zweite Aspekt – mit Blick auf die Qualität der Vergabeunterlagen – betrifft hingegen alle Unternehmen. Zwei gegensätzliche Probleme werden hierbei konstatiert: Zum einen richtet sich die Kritik gegen schwammige und ungenaue Formulierungen in den Leistungsbeschreibungen. Eine möglichst präzise Beschreibung – wie auch vergaberechtlich gefordert – würde den Unternehmen helfen, ein konkreteres Angebot einzureichen und die Prozesskosten zu reduzieren. Auf der anderen Seite wurde kritisiert, dass bei einigen Ausschreibungen im IT- und Software-Bereich ausschließlich lizenzierte Vertragshändler bei der Angebotsabgabe berücksichtigt wurden, wodurch die Wettbewerbssituation beeinträchtigt wird. Da dies teilweise sehr spezielle Ausschreibungen betraf, können diese Aspekte nicht verallgemeinert werden. Die Befragung der öffentlichen Auftragsvergabestellen und der Unternehmen hat gezeigt, dass die Kontrolle der Einhaltung des Mindestlohns sowie tariflicher Verträge zumeist über die Abgabe einer Eigenerklärung kontrolliert wird. Gerade in diesem Bereich wünschen sich die Unternehmen ein konkreteres Vorgehen, um einem Lohn- und Preisdumping entgegenzuwirken. Die Umgehung des Mindestlohns mittels „flexibler Gestaltung“ der Arbeitszeit im Verhältnis zum Lohn bzw. Schwarzarbeit sind aus Sicht einiger Firmen Hauptgründe für unangemessen niedrige Angebotspreise, denen durch „echte“ Kontrollen (z. B. durch Einsicht in Lohnunterlagen) Einhalt geboten werden könnte.

Weitere Anregungen betrafen die Bevorzugung von Produkten „Made in Germany“, eine bessere Qualifizierung der Mitarbeiter der Vergabestellen für den Vergabeprozess, eine stärkere Berücksichtigung von Referenzen für vergleichbare Aufträge, die Einführung einer einheitlichen Vergabeplattform, die Abschaffung beschränkter Ausschreibungen sowie eine Reduzierung des bürokratischen Aufwands im Rahmen des Bieterverfahrens bzw. der Durchführung öffentlicher Aufträge.

Mit Blick auf das VgG M-V lässt sich festhalten, dass einige der Vorschläge seitens der Unternehmen bereits geregelt sind, anscheinend aber noch keine vollständige Wirkung entfaltet haben. Dies betrifft insbesondere die Transparenz der Zuschlagskriterien, die Kontrolle des Mindestlohns und die Vermeidung unangemessen niedriger Angebotspreise.

### 3.1.6 Statistische Daten zu den befragten Unternehmen

Der vierte und letzte Abschnitt des Fragebogens konzentrierte sich auf statistische Angaben zu den jeweiligen Unternehmen, um letztlich Rückschlüsse auf die Wirkungsweise des VgG M-V auf die jeweiligen Unternehmen zu erhalten. Mit 40 Prozent haben sich vor allem Unternehmen, die den Bereichen Bau und Infrastruktur zuzurechnen sind, an der Befragung beteiligt. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass viele Unternehmen dieser Branchen regelmäßig öffentliche Aufträge erhalten. Mit 17 Prozent war auch der IT- und Telekommunikationssektor gut vertreten. Aus den Bereichen Textilien und Bekleidung sowie Werkzeuge haben keine Firmen an der Evaluierung teilgenommen. Eine detaillierte Aufschlüsselung der Branchen ist in Abbildung 3.26 dargestellt. Der Median für die im Zeitraum von 2010 bis 2013 abgewickelte Anzahl von Aufträgen liegt bei zehn Aufträgen pro Jahr. Ein Blick auf den Mittelwert (41,9) macht sehr deutlich, dass einige wenige Unternehmen sehr viele öffentliche Aufträge durchführen, während es bei anderen Unternehmen nur ein bis zwei Aufträge im Jahr sind.

Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich des Anteils der Aufträge im Jahr 2013 gemessen am Jahresgesamturnsatz. Der Median liegt hier bei 20 Prozent, der Mittelwert mit 31 Prozent wieder deutlich darüber, wodurch erkennbar wird, dass einige Unternehmen zum Großteil und mitunter auch ausschließlich öffentliche Aufträge abwickeln, während andere Firmen eher privatwirtschaftliche Projekte durchführen. Die durchschnittliche Höhe eines Auftrages beträgt etwa 91.000 Euro; der Median liegt mit ca. 30.000 Euro wieder deutlich darunter.

Besonders erfreulich ist, dass sich vor allem kleine und Kleinstunternehmen an der Unternehmensbefragung beteiligten, da die Evaluierung des VgG M-V hinsichtlich der Wirkungsweise des Gesetzes insbesondere auf diese Unternehmen abzielt. Die genaue Aufschlüsselung nach Unternehmensgröße ist in Abbildung 3.27 dargestellt: 41 Prozent kleine Unternehmen (max. 49 Mitarbeiter und max. 10 Millionen Euro Jahresumsatz), 29 Prozent Kleinstunternehmen (max. 9 Mitarbeiter und max. 2 Millionen Euro Jahresumsatz), 13 Prozent Mittlere Unternehmen (max. 249 Mitarbeiter und max. 50 Millionen Euro Jahresumsatz) sowie 16 Prozent Großunternehmen (über 249 Mitarbeiter oder über 50 Millionen Euro Jahresumsatz).

Abbildung 3.26 Verteilung der beteiligten Unternehmen nach Branchen

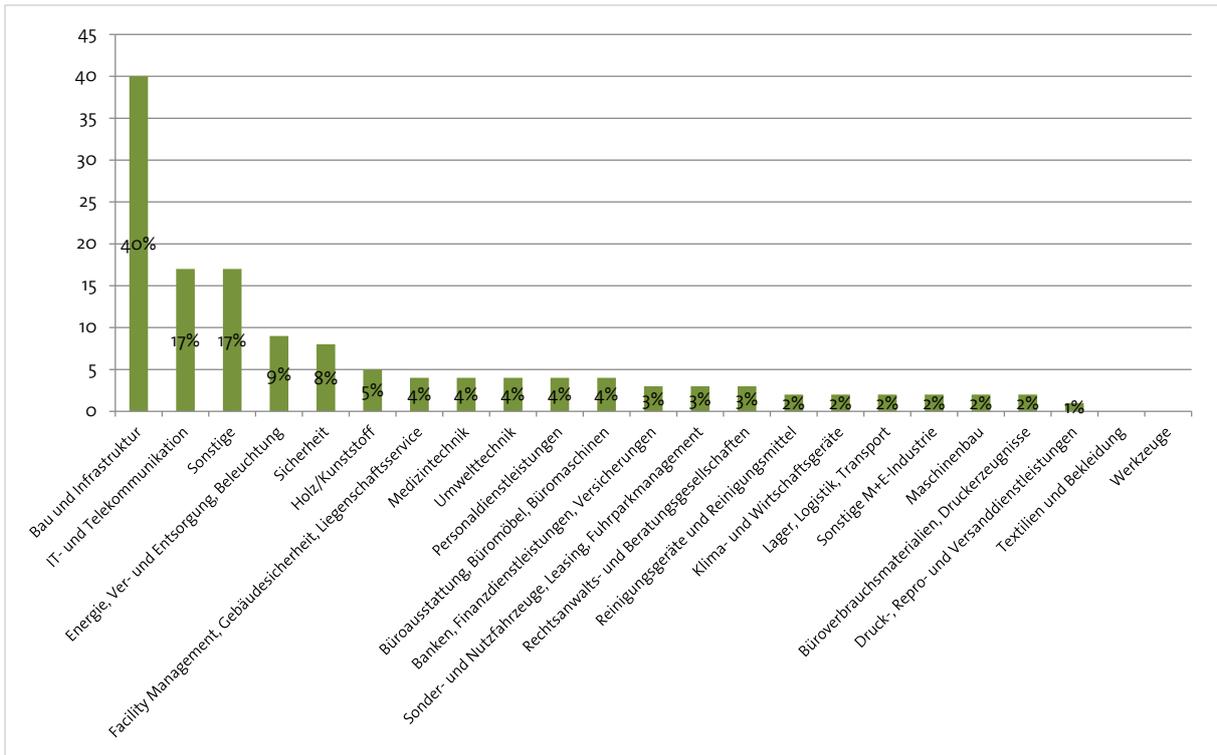
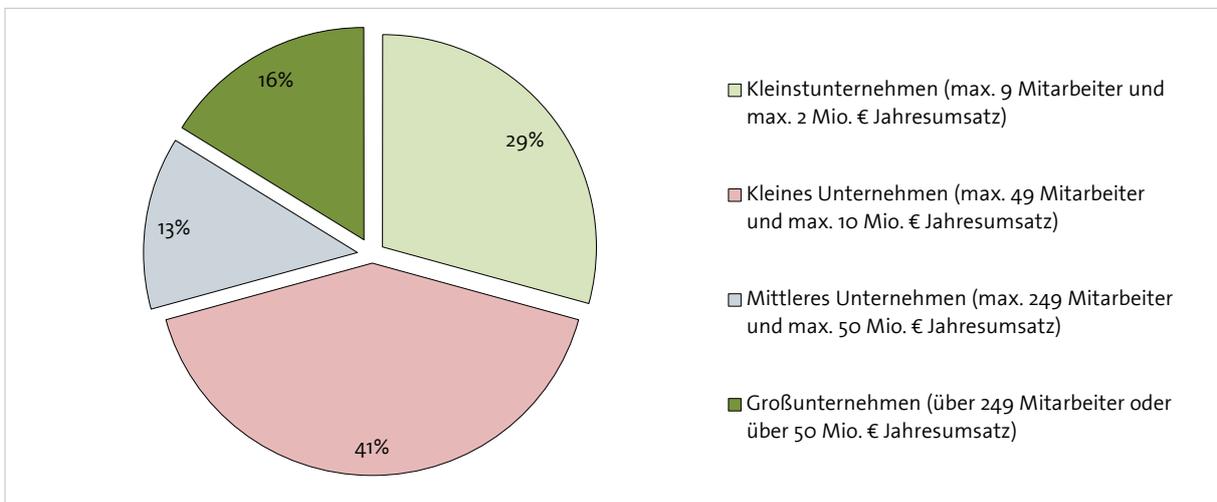
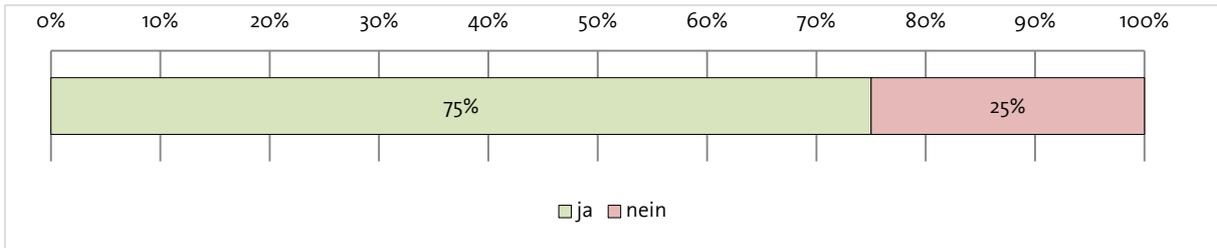


Abbildung 3.27 Verteilung der befragten Unternehmen nach Größe



Drei Viertel der befragten Unternehmen gaben an, dass ihr Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern ansässig ist (vgl. Abbildung 3.28). Ein weiteres Viertel der Firmen ist vor allem in den nördlichen alten Bundesländern und Bayern ansässig.

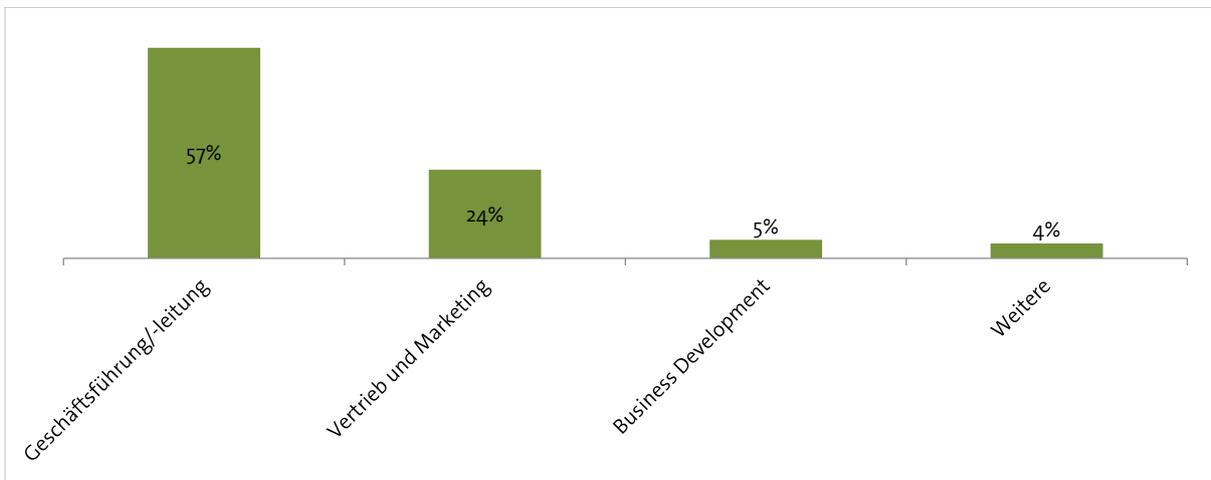
Abbildung 3.28 Anteil der Unternehmen, die in Mecklenburg-Vorpommern ansässig sind



Am Ende des Fragebogens wurden zur Vervollständigung noch weitere statistische Angaben abgefragt. Der Anteil der Beschäftigten, die öffentliche Aufträge in den jeweiligen Unternehmen realisieren, beträgt – gemessen an der Gesamtzahl – etwa 50 Prozent. Noch einmal weiter differenziert nach dem Anteil der Gesamtarbeitsstunden für die Durchführung von öffentlichen Aufträgen, liegt die Quote etwa 40,9 Prozent (Mittelwert) und 30 Prozent im Median.

Beantwortet wurden die Fragen größtenteils von der Geschäftsleitung (57 Prozent) selbst bzw. leitenden Angestellten der Marketingabteilungen (24 Prozent), wie aus der folgenden Abbildung 3.29 ersichtlich wird.

Abbildung 3.29 Funktion der Befragten in den jeweiligen Unternehmen



## 3.2 Auswertung der qualitativen Befragung: Expertengespräche mit Vertretern aus Unternehmen, einschließlich des Handwerks, und Interessenverbänden

### 3.2.1 Überblick über die Gespräche

Wie schon bei der quantitativen Analyse auf Unternehmensseite zeigte sich auch bei den qualitativen Interviews, dass es im Vergleich zu den Vergabestellen ungleich schwieriger war, belastbare Daten zu generieren. Dies umso mehr, da in den Gesprächen beispielsweise Preisentwicklungen oder auch Umgehungsmöglichkeiten mit Blick auf die §§ 9 und 10 VgG M-V erfasst werden sollten. So wurden allein knapp 150 Unternehmen telefonisch kontaktiert, in dessen Folge dann jedoch nur wenige Interviewtermine bestätigt wurden. Daher wurden zusätzlich die folgenden Interessensverbände in die Interviews einbezogen: Vereinigung der Unternehmensverbände Mecklenburg-Vorpommern e.V., Wirtschaftsverband Handwerk Mecklenburg-Vorpommern e.V. und der Deutsche Gewerkschaftsbund. Die Gespräche fanden im Zeitraum Ende August bis Ende September statt; den Gesprächspartnern wurde Anonymität zugesichert.

### 3.2.2 Bewertung des Vergabegesetzes und Handhabe in der Praxis

Anders als bei den Vergabestellen war bei den Unternehmen nicht zu erwarten, dass sie über konkrete Kenntnisse der Details des VgG verfügen. Vielmehr ist es für Unternehmen wichtig, von Vergaben überhaupt zu erfahren und die Formalien der Angebotserstellung zu beherrschen. In diesem Zusammenhang darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Arbeit der Auftragsberatungsstelle einen außergewöhnlich guten Ruf bei den Unternehmen genießt und den Unternehmen gerade bei diesen Punkten hilfreich zur Seite steht. Dies gilt auch für Unternehmen, die sich nicht am Präqualifikationsverfahren beteiligen.

Generell genießen öffentliche Auftragsvergaben bei den Unternehmen einen sehr unterschiedlichen Ruf. So wurde uns beispielsweise von einem sehr großen internationalen Hotel an der Ostseeküste mitgeteilt, dass man sich nicht wirklich um Aufträge wie z. B. Tagungen des Landes bemühe, aber in der Lage sei, „allen Erfordernissen zu genügen“. So würde dann an jenem Tage zur Auftragserfüllung nur mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gearbeitet, die mindestens 8,50 Euro/Stunde verdienen. Dieser logistische und administrative Aufwand würde sich jedoch nur lohnen, wenn das Auftragsvolumen entsprechend hoch und die Auslastung saisonbedingt eher gering sei.

Die Unternehmen schätzen den administrativen Aufwand bei Bewerbungen um Vergaben auf Landes- bzw. kommunaler Ebene wesentlich höher ein, als im direkten Vergleich mit privaten Vertragspartnern. Auf konkrete Nachfrage stellte sich jedoch heraus, dass gegenüber den Regelungen vor Inkrafttreten des VgG M-V kein spürbarer Mehraufwand besteht. Ähnlich wie

bei den Vergabestellen haben sich mittlerweile Routinen (wie z. B. das Ausfüllen und Unterschreiben der Eigenerklärungen) entwickelt. Gleichwohl werden die Nachweispflichten auf Unternehmensseite als Belastung empfunden.

Mehraufwendungen durch konkrete Kontrollen und Nachfragen der Vergabestellen konnten durch die Interviews nicht festgestellt werden. Im Rahmen der Gespräche wurde von Seiten der Unternehmen besonders vermerkt, dass die höheren Schwellenwerte bis zu denen Freihändige Vergaben bzw. Beschränkte Ausschreibungen möglich sind, vereinfachend und entbürokratisierend wirken.

Mit einem mittelständischen Unternehmen aus dem Bereich Sicherheit und Wachschatz wurde intensiv die Wirkung des Mindestlohnes durch das VgG M-V für die eigene Branche sowie das Facility-Management-Gewerbe im Allgemeinen diskutiert. Als tarifgebundenes Unternehmen begrüße man die Mindestlohnfordernis im VgG M-V ausdrücklich. Es verbindet damit die Hoffnung, sich unliebsame Wettbewerber, die mit Dumpingpreisen am Markt agieren, „vom Leibe zu halten“. Es wurde jedoch auch bestätigt, dass es im Markt nach wie vor Unternehmen gibt, die die Mindestlohnregelung mehr oder weniger geschickt umgehen. Dies geschehe bei Reinigungsdienstleistungen beispielsweise durch zu hohe Vorgaben (Quadratmeter pro Stunde) durch die Arbeitgeber, die bei den betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu unbezahlter Mehrarbeit führten.

Nach Auffassung des interviewten Unternehmens konnten Preissteigerungen aufgrund gestiegener Lohnkosten gegenüber den Auftraggebern bisher nur in einem geringen Maße (ca. 25 %) durchgesetzt werden. Zudem sei es teilweise gar nicht im Interesse der Beschäftigten von Lohnerhöhungen zu profitieren, da sich dies negativ auf bezogene soziale Grundsicherungsleistungen innerhalb der Familie auswirke.

## 4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Am 16. Oktober 2014 führte die Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy von 10.00 bis 12.30 Uhr einen abschließenden Workshop im Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus durch. Der Teilnehmerkreis umfasste – wie bereits beim Auftaktworkshop im Januar 2014 – Vertreter verschiedener Ministerien, von Interessenverbänden sowie der Bieter und Vergabestellen. Ziel des Workshops war es, erste zentrale Ergebnisse der Evaluierung vorzustellen und zu diskutieren sowie mögliche Schlussfolgerungen zu erörtern. Die Ergebnisse flossen entsprechend auch in die Zusammenfassung der Evaluierung und die möglichen Handlungsszenarien ein.

### 4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Evaluierung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern hat unterstrichen, dass die befürchteten negativen Konsequenzen resultierend aus der Einführung des VgG M-V sowie eines vergabespezifischen Mindestlohns von 8,50 Euro/Stunde weitestgehend ausgeblieben sind. Im Folgenden werden die einzelnen Ergebnisse noch einmal überblicksartig zusammengefasst.

#### 4.1.1 Mindestlohn: Anwendung, Wirkung, Durchsetzung und Kontrolle

Ein zentraler Auftrag der Evaluierung des VgG M-V beinhaltete die Untersuchung der Wirkung des Gesetzes auf die Lohnsituation der Beschäftigten, die mit der Ausführung öffentlicher Aufträge betraut sind. Um dieses Ziel zu erreichen wurde im Juni 2012 ein vergabespezifischer Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro/Stunde eingeführt. Während der vergabespezifische Mindestlohn für alle vom Land vergebenen oder geförderten Aufträge obligatorisch ist, liegt es im Ermessen der Kommunen, diesen anzuwenden. Etwa zwei Drittel der befragten Kommunen machten von dieser Option Gebrauch.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluation konnte festgestellt werden, dass eine Verbesserung der Lohnsituation der Beschäftigten mit Einführung des VgG M-V und der Ergänzung um den Mindestlohn nur bedingt erreicht wurde. In einigen Wirtschaftsbranchen – beispielsweise im Reinigungsdienstleistungsgewerbe, bei Sicherheitsdienstleistungen und im Facility-Management – konnten mitunter um bis zu 17 Prozent steigende Löhne verzeichnet werden – allerdings mit Einschränkungen. Zum einen wird von den öffentlichen Auftraggebern nicht automatisch mehr Geld zur Durchführung der Aufträge zur Verfügung gestellt, sodass der Preisdruck steigt. So sind einerseits Umgehungstatbestände bekannt, die dazu führen, dass Lohnerhöhungen, z. B. durch geringere Stundenlöhne bei der Ausführung privatwirtschaftlicher Aufträge oder durch unbezahlte Mehrarbeit, kompensiert werden, wie die Experteninterviews deutlich machten. Meist wurden diese „kreativen Gestaltungsmöglichkeiten“ nur angedeutet und erst auf konkrete Nachfrage entsprechend präzisiert. Auf der anderen Seite kam uns aus der Facility Management Branche zu Gehör, dass Lohnerhöhungen von einigen Arbeitnehmerinnen

und Arbeitnehmern gar nicht gewünscht sind, da diese eine Reduzierung der sozialen Grundsicherungsleistungen nach sich ziehen würden.

Da die Durchsetzung und Kontrolle der Zahlung des Mindestlohns überwiegend durch die Nutzung der „Vorlage für Verpflichtungserklärungen für Bieter/Bietergemeinschaften zur Umsetzung der §§ 9 und 10 VgG M-V gem. Verwaltungsvorschrift vom 9.10.2012“ bzw. die Abgabe einer Eigenerklärung der Unternehmen erfolgte, war die Zahl der aufgedeckten Umgehungstatbestände sehr gering. Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung wurden nur ein solcher Fall sowie ein weiterer Verdachtsmoment offenkundig.

Eine tatsächliche Verbesserung der Lohnsituation konnte nur dann festgestellt werden, wenn ein persönlicher Bezug zu den mit der Ausführung öffentlicher Aufträge befassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besteht, da in diesen Fällen entsprechend kontrolliert (nachgefragt) wurde, ob der Mindestlohn auch tatsächlich gezahlt wird. Im Allgemeinen ist jedoch davon auszugehen, dass die Einführung des Mindestlohns eine gewisse Dauer zur vollständigen Implementierung benötigt (z. B. Neukalkulation von Budgets).

### **4.1.2 Entwicklung der Bieter-, Auftragnehmer- und Wettbewerbsstruktur unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittelständischer Unternehmen einschließlich des Handwerks**

Die Bieter- und Auftragnehmerstruktur wurden unter einem besonderen Augenmerk auf kleine und mittelständische Unternehmen einschließlich des Handwerks untersucht. Im Allgemeinen lässt sich sowohl aus Sicht der Vergabestellen als auch der der Unternehmen eine hohe Konstanz im Bieterverhalten verzeichnen. Allerdings hat die Klassifizierung nach Unternehmensgrößen (Kleinst-, kleine, mittelständische und Großunternehmen) gezeigt, dass das Bieterverhalten bei kleinen Unternehmen im Saldo leicht rückläufig ist. Verschiedene Berechnungen resultierend aus der quantitativen Unternehmensbefragung bestätigten diesen Trend. Mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 4,8 Prozent (Signifikanzniveau 0,048) wurde festgestellt, dass sich die Zahl der gewonnenen Aufträge für kleine Unternehmen im Vergleich zu Großunternehmen seit Einführung des VgG M-V etwas verschlechtert hat. Dies lässt sich u. a. damit begründen, dass kleine Unternehmen aufgrund im Durchschnitt geringerer Löhne in einem stärkeren Maße von der Einführung des vergabespezifischen Mindestlohns betroffen waren.

Eine Veränderung in der Wettbewerbsstruktur hat etwa ein Drittel der befragten Unternehmen wahrgenommen. Demnach nahm vor allem die Konkurrenz aus den umliegenden Bundesländern zu, während gleichzeitig ein Rückgang der Wettbewerber aus dem europäischen Ausland zu verzeichnen war. Die Wettbewerbsstruktur hinsichtlich in Mecklenburg-Vorpommern ansässiger Unternehmen war kaum Veränderungen ausgesetzt.

### 4.1.3 Verständlichkeit und Umsetzbarkeit des VgG M-V

Die Verständlichkeit des Gesetzes ist zentral für die Arbeit der Vergabestellen in Mecklenburg-Vorpommern und die korrekte Umsetzung der gesetzlichen Regelungen. Im Allgemeinen wird die Verständlichkeit von den Vergabestellen und Unternehmen gleichermaßen als überwiegend „befriedigend“ eingeschätzt. Etwa ein Drittel der Befragten beurteilte diese gar nur mit „ausreichend“ oder „ungenügend“ während etwa 20 Prozent die Verständlichkeit mit „gut“ bewerteten.

Ausgehend davon wird auch die Zufriedenheit mit der praktischen Umsetzbarkeit von den Vergabestellen als überwiegend „befriedigend“ bewertet. Lediglich 21 Prozent der Befragten beurteilten diese mit „gut“. Insbesondere klarer formulierte Richtlinien für die Vornahme von Kontrollen der Zahlung des Mindestlohns sowie die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes wurden als Verbesserungsvorschläge angeführt.

Die zusätzlichen „Hinweise zur Umsetzung der §§ 9, 10 des VgG M-V“ vom 9. Oktober 2012 sowie eine entsprechende „Handreichung zur Anwendung des § 7 VgG M-V“ des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus haben bestehende Verständnislücken geschlossen und die Verständlichkeit erhöht.

### 4.1.4 Entwicklung der Bürokratie- und Prozesskosten

Die Entwicklung der Bürokratie- und Prozesskosten ist ein wichtiger Indikator für die Auswirkungen des VgG M-V auf die Arbeit der Vergabestellen, aber auch der Unternehmen. Im Rahmen der quantitativen Befragung zeigte sich, dass etwa 60 Prozent der Vergabestellen einen negativen Einfluss des VgG M-V auf die Bearbeitungsdauer und die Bürokratiekosten verzeichneten. Insbesondere in den Phasen Prüfung und Wertung der Angebote und Erstellung/Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen war eine Zunahme der Verfahrenskosten festzustellen. Auch auf Seiten der Unternehmen haben die internen Prozesskosten überwiegend bei der Bereitstellung von Eignungsnachweisen und der Erstellung des Angebots zugenommen. Allerdings war es kaum möglich die exakte Höhe des Anstiegs zu ermitteln.

Im Rahmen der im Anschluss an die quantitative Befragung geführten Experteninterviews konnten diese Ergebnisse noch einmal gezielt hinterfragt und zum Teil relativiert werden. Hierbei zeigte sich, dass es zwar zu einer Erhöhung des Aufwands und der internen Prozess- und Bürokratiekosten führte, dieser aber zu einem Großteil mit dem Umstellungsaufwand infolge der Einführung des VgG M-V und der Erarbeitung entsprechender Vorlagen sowie eine höhere Zahl von Rückfragen seitens der Unternehmen zu begründen ist. Ein dauerhafter Mehraufwand konnte mehrheitlich nicht bestätigt werden, sodass bei den befragten Vergabestellen auch keine zusätzlichen Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter aufgrund der Einführung des VgG M-V eingestellt wurden, sondern interne Umstrukturierungen vorgenommen wurden. Eine Zunahme der Bearbeitungsdauer ist allerdings bei kleineren Ausschreibungen knapp oberhalb der

Bagatellgrenze von 500 Euro zu konstatieren, da hierfür ebenfalls sämtliche Nachweise und Erklärungen abzugeben und einzuholen sind.

Die Kosten für den Umstellungsaufwand werden von den Vergabestellen sehr unterschiedlich beziffert. Somit reicht die Spanne von ein/zwei bis etwa 20 Prozent. Berechnungen resultierend aus der quantitativen Analyse haben einen Anstieg des Anteils der Verfahrenskosten in Relation zum gesamten jährlichen Beschaffungsvolumen von 7,1 Prozent im Jahre 2010 auf 8,3 Prozent 2013 ergeben.<sup>13</sup>

### 4.1.5 Veränderung der Angebotspreise und des Preisdrucks

Eine Mehrheit der Unternehmen (65 Prozent) und der Vergabestellen (74 Prozent) konnten keine signifikante Steigerung der Angebotspreise infolge der Einführung des VgG M-V verzeichnen. Bei 17 Prozent der befragten Firmen sanken die Preise sogar, während 18 Prozent eine Steigerung ihrer Angebotspreise feststellten, sodass es im Saldo kaum eine Veränderung gibt.

Mit Einführung des vergabespezifischen Mindestlohns von 8,50 Euro/Stunde gaben 24 Prozent der Unternehmen an, dass ihre Preise gestiegen sind und auch etwa ein Drittel der Vergabestellen konstatierte einen „Preissprung“. Als wesentliche Gründe für steigende Angebotspreise werden allerdings nicht zuvorderst der Mindestlohn, sondern insbesondere die Entwicklung der Inflationsrate, die allgemeine Steigerung der Lohnkosten, höhere Umweltauflagen sowie die Wahl des Vergabeverfahrens genannt. Steigende Preise ließen sich vor allem in den Branchen Gebäudereinigung, Sicherheitsdienstleistungen, Facility-Management, Garten- und Landschaftsbau verzeichnen, in denen es auch politisch intendiert war, um die Lohnsituation der Beschäftigten zu verbessern. Wie oben bereits dargestellt, wurde dieses Ziel nur im Ansatz erreicht.

Trotz überwiegend konstanter Angebotspreise, nahm eine Mehrheit der Unternehmen (56 Prozent) einen zunehmenden Druck auf ihre Preise bei öffentlichen Aufträgen wahr. Zweierlei Gründe sind hierfür wesentlich: Zum einen wird die Zahl der ausgeschriebenen öffentlichen Aufträge als rückläufig empfunden. Und zum anderen konnten nur 35 Prozent der Firmen entsprechende Preiserhöhungen gegenüber den öffentlichen Auftraggebern durchsetzen.

### 4.1.6 Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes in § 7 VgG M-V

Gefragt nach konkreten Vorschlägen für ein gerechteres und effizienteres sowie transparenteres und wirtschaftlicheres öffentliches Auftragswesen in Mecklenburg-Vorpommern wurde häufig die Erteilung des Zuschlags auf Grundlage des wirtschaftlichsten und nicht des „billigsten“ Angebots genannt. Dabei ist gerade der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, geregelt in § 7 VgG M-V, ein Alleinstellungsmerkmal des mecklenburg-vorpommerschen Vergabegesetzes, wie in Kapitel 1.1.2 ausgeführt. Genannter § 7 VgG M-V regelt verpflichtend, wie das wirtschaftlichste Angebot

---

<sup>13</sup> Mittelwerte; siehe auch Abbildung 2.47.

zu ermitteln ist – nämlich indem das nach gewichteten Zuschlagskriterien zu bewertende Leistungsangebot in das Verhältnis zum Angebotspreis (unter Einbeziehung der vom Auftraggeber zu tragenden Kosten für die Nutzungsdauer) gestellt wird. Diese sogenannte Quotientenregelung wird allerdings nur von 14 Prozent der befragten Vergabestellen „häufig“ oder „immer“ angewendet. Die deutliche Mehrheit (86 Prozent „häufig“/„immer“) erteilt den Zuschlag auf der Grundlage des günstigsten Angebotspreises oder aber der Gewichtung einzelner Zuschlagskriterien inklusive des Preises (59 Prozent).<sup>14</sup>

Im Rahmen der geführten Interviews wurden diese Ergebnisse bestätigt. Hierfür wurden verschiedene Gründe angeführt: Zum einen ist es bei bestimmten Ausschreibungen nicht einfach, zusätzliche Kriterien zu finden. Ergänzend wurde angemerkt, dass die Rechtssicherheit mit zusätzlichen, „weichen“ Kriterien, wie Nachhaltigkeit unterminiert wird und die Zahl der zu befürchtenden Einwände gegen die Vergabeentscheidung steigt, sodass sich im Endeffekt Dauer und Kosten erhöhen. Zum anderen wurde im Einzelfall auch konkret darauf verwiesen, dass bei korrekter Anwendung der Quotientenregelung nicht die Unternehmen den Zuschlag erhalten würden, die für die Auftragsausführung als besonders geeignet scheinen.

Die im Oktober 2014 veröffentlichte „Handreichung zur Anwendung des § 7 VgG M-V“ des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus intendiert bestehende Lücken zu schließen, konnte aber in ihrer Wirkung nicht in die vorliegende Evaluierung einfließen.

### 4.1.7 Zusätzliche Anforderungen gem. § 5 Satz 2 VgG M-V

§ 5 Satz 2 VgG M-V eröffnet den Vergabestellen die Möglichkeit, zusätzliche Anforderungen an den Auftragnehmer zu stellen, die insbesondere soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte betreffen, sofern diese im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und aus der Leistungsbeschreibung ersichtlich sind.

Von dieser Option machten mehr als 60 Prozent der Vergabestellen keinen Gebrauch, wie die Befragung von Unternehmen und Vergabestellen gleichermaßen bestätigte. Sofern zusätzliche Anforderungen gestellt wurden, fokussierten sich diese insbesondere auf umweltbezogene Aspekte unter dem Fokus auf eine stärkere Nachhaltigkeit. Soziale Aspekte haben in Form des Mindestlohns und der Hinwirkung auf die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bereits teilweise Eingang in verpflichtende gesetzliche Regelungen gefunden und wurden teilweise versehentlich zusätzlichen Anforderungen im Sinne von § 5 Satz 2 VgG M-V zugeordnet.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung wurde zudem deutlich, dass zusätzliche soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte bei einer Mehrheit der Unternehmen zumindest in mittlerem Umfang bereits Eingang in die jeweiligen Unternehmensstrategien gefunden haben.

---

<sup>14</sup> Mehrfachnennung möglich

### 4.2 Fazit

Die im Rahmen der Evaluierung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern gewonnenen Ergebnisse machen deutlich, dass die Einführung des VgG M-V in der Praxis der Vergabestellen sowie der Unternehmen keine grundsätzlichen Veränderungen bewirkte. Gleichwohl wurde den Vergabevorschriften aber durch formalgesetzliche Regelung ein höherer Stellenwert eingeräumt, der Aspekt der Wirtschaftlichkeit gestärkt und mittels der Methode der Quotientenregelung ein hilfreiches Instrument an die Hand gegeben, um das wirtschaftlichste Angebote zu ermitteln.

Die Ergänzung des vergabespezifischen Mindestlohns durch das „Erste Gesetz zur Änderung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 25. Juni 2012 intendierte, die Lohnsituation der mit der Ausführung öffentlicher Aufträge befassten Beschäftigten zu verbessern. Auch wenn dieses Ziel – wie bereits ausgeführt – nur bedingt erreicht werden konnte, leistete dessen Einführung damit einen wichtigen Beitrag zur allgemeinen Debatte über einen flächendeckenden bundeseinheitlichen Mindestlohn. Zudem sind die von den Kritikern einer Mindestlohnbindung im VgG M-V befürchteten Auswirkungen jedenfalls weitestgehend nicht eingetreten.

Die Bieter- und Auftragnehmerstruktur hat sich mit Einführung des VgG M-V und des Mindestlohns im Großen und Ganzen als sehr konstant erwiesen. Ein besonderes Augenmerk galt hierbei den kleinen und mittelständischen Unternehmen einschließlich des Handwerks. Dem im Saldo leichten Rückgang bei bietenden kleinen Unternehmen sollte daher angesichts der demographischen Entwicklung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, wenn die öffentliche Hand hier auf Dauer auf ein leistungsfähiges Angebot „vor Ort“ zurückgreifen möchte.

Ähnlich verhält es sich bei den Bürokratie- und Prozesskosten sowie bei der Bearbeitungsdauer. Steigende Kosten und eine längere Bearbeitungsdauer auf Seiten der Vergabestellen infolge der Einführung des VgG M-V wurden durch interne Umstrukturierungen und eine neue Routine in den Vergabestellen wieder ausgeglichen, sodass sich ein dauerhafter Mehraufwand in der Regel lediglich bei geringen Auftragsvolumina knapp oberhalb der Bagatellgrenze von 500 Euro konstatieren lässt.

Positiv zu berücksichtigen ist auch, dass sich die Angebotspreise als weitgehend stabil erwiesen haben. Sofern sich ein Anstieg der Preise feststellen ließ, waren v.a. Branchen erfasst, in denen es mit Einführung des Mindestlohns auch politisch intendiert war. Dies betraf u. a. Facility Management Leistungen, Sicherheitsdienstleistungen und den Garten- und Landschaftsbau.

Trotz der im Allgemeinen ausgebliebenen negativen Wirkungen des VgG M-V machen aktuelle Gesetzesinitiativen des Bundes und europarechtliche Entwicklungen, die für das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern relevant sind (oder sein können), sowie einige Schwachstellen des VgG M-V aus unserer Sicht Anpassungen durch den Gesetzgeber notwendig. Dies betrifft im Einzelnen u. a. die Verabschiedung des MiLoG, das EuGH-Urteil vom 18. September 2014, die Durchsetzung und Kontrolle des Mindestlohns, den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, die Regelungen zur Angemessenheit des Preises sowie Maßnahmen zur Verbesserung der

Verständlichkeit des VgG M-V bzw. der Kommunikation zusätzlicher Hinweise zur Umsetzung des Gesetzes. Aus diesem Grunde werden im Folgenden Handlungsempfehlungen entwickelt.

### 4.3 Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der ausführlich dargestellten Ergebnisse der Evaluierung des VgG M-V, die mittels quantitativer und qualitativer Methoden erhoben wurden, werden in diesem abschließenden Kapitel konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt.

§ 14 Satz 2 VgG M-V regelt, dass das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern mit Ablauf des 31. Dezember 2016 außer Kraft tritt. Damit besteht die Möglichkeit, das Gesetz in Abhängigkeit vom Ergebnis des Evaluierungsauftrags auslaufen zu lassen oder unverändert bzw. in modifizierter Form zu verlängern. Hierbei kommen insbesondere folgende Überlegungen in Betracht.

Der zentrale Regelungsinhalt des VgG M-V bildet die Sicherstellung einer angemessenen Bezahlung der mit der Ausführung eines öffentlichen Auftrags befassten Beschäftigten durch Einhaltung der Tariftreue aufgrund bundesgesetzlicher Bestimmungen (AEntG, TVG), repräsentativer Tarifverträge im ÖPNV und SPNV sowie mindestens die Zahlung eines vergabespezifischen Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro/Stunde. Insbesondere der vergabespezifische Mindestlohn sollte dazu dienen, aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt fehlenden bundesgesetzlichen Regelung eines allgemeinen Mindestlohns, zumindest für den Bereich öffentlicher Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern das Ziel einer angemessenen Bezahlung sicherzustellen.

Mit dem am 11. August 2014 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Mindestlohngesetz (MiLoG) wurde diese bundesgesetzliche Regelungslücke geschlossen.

Ab dem 01. Januar 2015 wird demzufolge ein bundeseinheitlicher Mindestlohn von zunächst 8,50 Euro/Stunde mit der Begründung eingeführt, der sinkenden Tarifbindung der Sozialpartner durch einen „angemessenen Mindestschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ zu begegnen.<sup>15</sup> Längere Übergangsfristen gelten für abweichende Regelungen eines allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags und für Zeitungszusteller bis zum 31. Dezember 2017. Da das AEntG nicht nur für grenzüberschreitend entsandte, sondern auch für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer bestimmter Wirtschaftsbranchen gilt (§ 1 AEntG), gehen die Regelungen des AEntG den Regelungen des MiLoG vor, soweit die Höhe der im AEntG festgelegten Branchenmindestlöhne die Höhe des Mindestlohns nach dem MiLoG nicht unterschreitet (§1 Abs. 3 MiLoG).

**Dadurch gilt aufgrund der neuen bundesgesetzlichen Lage auch für die Bundesländer, die bislang keinen vergabespezifischen Mindestlohn vorgesehen haben (Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), ab dem 01.01.2015 mindestens der allgemeine gesetzliche Mindestlohn auch bei der Ausführung öffentlicher Aufträge.**

---

<sup>15</sup> Koalitionsvertrag der 18. Wahlperiode des Bundestages.

Da hiermit ein zentraler Regelungsbestand des VgG M-V bundeseinheitlich geregelt wird, wäre ein Auslaufen des VgG M-V zum 31. Dezember 2016 grundsätzlich denkbar. Weitere Bestimmungen des VgG M-V zu den ILO-Kernarbeitsnormen, der Tariftreue, der Wirtschaftlichkeit und zusätzlicher Anforderungen könnten im Prinzip auch untergesetzlich geregelt werden.

Allerdings gibt das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern den Vergabevorschriften erst das notwendige Gewicht. Zudem ergibt sich aus §3 Abs. 1 VgG M-V, dass alle Dienstleistungen – und damit auch Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht werden – vom Gesetz erfasst sind, sodass den öffentlichen Auftraggebern in Mecklenburg-Vorpommern für die Vergabe freiberuflicher Leistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte ein Regelwerk zur Verfügung steht, was bei bloßer Anwendung der VOL/A gem. § 1 2. Strichaufzählung VOL/A nicht der Fall wäre. Nicht zuletzt auf Grund dieser beiden wichtigen Aspekte sowie der insgesamt doch positiven Erfahrungen und der gewonnenen Praxis mit dem VgG M-V sollte unserer Meinung nach eine behutsame Weiterentwicklung des Gesetzes auf Grundlage der gewonnenen Ergebnisse über das Jahr 2016 hinaus umgesetzt werden. Im Folgenden werden Punkte mit besonderem Regelungsbedarf hervorgehoben.

- Aufgrund neuer bundesgesetzlicher Regelungen (MiLoG) und der ohnehin im Vergaberecht bereits bestehenden Zersplitterung empfehlen wir, dass das VgG M-V weitestgehend auf Bestimmungen verzichtet, die bereits an anderer Stelle hinreichende Berücksichtigung gefunden haben. Dies betrifft konkret die Regelungen zum Mindestlohn, der – wie bereits ausgeführt – ab 2015 bundeseinheitlich festgesetzt wird und damit auch für die mit der Ausführung öffentlicher Aufträge befassten Beschäftigten gilt. Insofern würde sich ein Verweis in § 9 VgG M-V auf die Regelungen des MiLoG empfehlen, bzw. der allgemeine Mindestlohn könnte sich problemlos unter die Bestimmung des § 9 Abs. 3 VgG M-V (bundesgesetzliche Bestimmungen) subsumieren lassen. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, die maßgeblichen Bundesgesetze (AEntG, TVG und MiLoG) im gesetzlichen Kontext zu benennen. Insbesondere ein Hinweis auf die Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach dem TVG, zu dem teilweise auch regional geltende Tarifverträge zählen, und auf das Tarifregister, würde das Verständnis der zu beachtenden bundesgesetzlichen Bestimmungen und damit die Bedeutung der Tariftreue fördern. Allerdings haben die in diesem Zusammenhang von den Bietern geforderten Verpflichtungserklärungen keinen konstitutiven, sondern lediglich **deklaratorischen** Charakter. Die ohnehin bestehende Verpflichtung aus der normativen Wirkung des MiLoG (aber auch des AEntG) wird jedoch durch vertragliche Sanktionen bei schuldhaftem Verstoß gegen die erklärten Verpflichtungen wie Vertragsstrafe (§ 10 Abs. 3 VgG M-V), fristlose Kündigung (§ 10 Abs. 5 VgG M-V) und Auftragsperre (§ 10 Abs. 6 VgG M-V) flankiert. **Durch diese vertragsrechtliche Komponente behält die Norm – neben der bundesgesetzlich geregelten Ordnungswidrigkeit bei vorsätzlichem oder fahrlässigem Verstoß gegen die Zahlungspflicht – einen eigenständigen Anwendungsbereich, der aufgrund der gesetzlichen Verankerung von besonderer Bedeutung für öffentliche Auftraggeber und Auftragnehmer wäre.**

Selbst die hypothetische Überlegung nach der Forderung eines **über den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn nach dem MiLoG hinausgehenden zusätzlichen**

**vergabespezifischen Mindestlohns** erscheint vor dem Hintergrund der neuesten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wegen der möglichen Unvereinbarkeit mit Art. 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit) nicht unproblematisch und europarechtlich riskant<sup>16</sup> Hintergrund ist die im Urteil des Gerichtshofs vertretene wiederholte Auffassung, dass „eine solche Maßnahme, (Regelung eines vergabespezifischen Mindestlohns) soweit sie nur auf öffentliche Aufträge Anwendung findet, nicht geeignet ist, das genannte Ziel (des Arbeitnehmerschutzes) zu erreichen, wenn es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die auf dem privaten Markt tätigen Arbeitnehmer nicht desselben Lohnschutzes bedürfen wie die im Rahmen öffentlicher Aufträge tätigen Arbeitnehmer“. Da ein über den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn nach dem MiLoG hinausgehender landesvergabespezifischer Mindestlohn ebenso nur für öffentliche Aufträge gelten könnte, bestünde auch in diesem Fall das Risiko der Unvereinbarkeit mit Art. 56 AEUV.

- Im Rahmen der Evaluierung zeigte sich, dass eine Kontrolle der Zahlung des Mindestlohns weit über die Leistungsfähigkeit der Vergabestellen hinausgeht und überwiegend durch die Abgabe einer Eigenerklärung bzw. die Nutzung der „Vorlage für Verpflichtungserklärungen für Bieter/Bietergemeinschaften zur Umsetzung der §§ 9 und 10 VgG M-V gem. Verwaltungsvorschrift vom 9. Oktober 2012“ erfolgt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Regelungen für die Vornahme von Kontrollen, wie diese in § 10 Abs. 1 und 2 formuliert sind, präzisiert werden sollten, um diese für die Praxis handhabbar zu gestalten, oder aber alternativ der Ansatz der Verpflichtungserklärungen zu stärken ist, um die Vergabestellen von über ihren eigentlichen Auftrag hinausgehenden Aufgaben zu entlasten. Für die erste Option böte sich an, die bundesgesetzlich geregelten Kontrollbestimmungen im Wege der Amtshilfe zu nutzen. In Deutschland sind die Behörden zur gegenseitigen Amtshilfe verpflichtet. Amtshilfe wird grundsätzlich kostenlos und gebührenfrei geleistet, allerdings sind Auslagen unter bestimmten Bedingungen, geregelt z. B. in § 8 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), zu erstatten. Die ersuchte Behörde kann die Amtshilfe in bestimmten Fällen ablehnen, beispielsweise dann, wenn sie nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand Hilfe leisten könnte. Die ersuchte Behörde darf keine Amtshilfe leisten, wenn sie dadurch gegen ein Gesetz, beispielsweise gegen Vorschriften des Datenschutzes, verstoßen würde. Gem. § 14 MiLoG und § 16 AEntG obliegt die Kontrolle, insbesondere der Mindestentgelte, den Behörden der Zollverwaltung. Eine entsprechende Regelung im Gesetz auf die mögliche Inanspruchnahme von Amtshilfe böte den Vergabestellen ein systemimmanentes Kontrollinstrument an und würde sie von eigenen Kontrollpflichten, die nicht zum Aufgabenbereich der materiellen Bedarfsdeckung zählen, befreien.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge gehört als fiskalisches Hilfsgeschäft rechtshistorisch zur privatrechtlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand. Verträge werden in der Regel zwischen Partnern geschlossen, die auf Erfahrungen aufbauen und einander vertrauen. Die Politik sollte daher den Mut haben, auch beauftragte Unternehmen und die Vergabestellen nicht unter einen generellen Verdacht zu stellen oder mit unnötigem Misstrauen zu belegen. Daher empfehlen wir, es grundsätzlich bei Verpflichtungserklärungen zu belassen, um

---

<sup>16</sup> EuGH, Urteil vom 18.09. 2014, Rs. C-549/13 (Bundesdruckerei GmbH), Rd Nr. 32.

auch einem möglichen Aufbau weiterer Bürokratie keinen Vorschub zu leisten. Dies schließt natürlich nicht aus, dass Vergabestellen offensichtlichen Missbrauch (Vertrauensbruch) zu ahnden haben. Das Gesetz bietet hierfür jedoch bereits eine entsprechende Handhabe und Vorgaben. Der Ansatz der Eigenerklärungen wird auch auf europäischer Ebene weiter gestärkt, indem mit e-Certis ein Leitfaden zu unterschiedlichen Dokumenten, die der Bewerber in den einzelnen Ländern der Europäischen Union einzureichen hat, zur Verfügung steht und die Einheitliche Europäische Eigenerklärung (EEE) den Verwaltungsaufwand auf Seiten der Vergabestellen wie der Unternehmen reduzieren soll.

- Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit wurde von allen befragten Vergabestellen als „wichtig“ oder „sehr wichtig“ eingestuft. Allerdings zeigte sich im Rahmen der Untersuchung, dass die in § 7 VgG M-V vorgeschriebene Methode zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots (Quotientenregelung) leider nur bedingt Anwendung findet. Ein vom Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus verfasstes Rundschreiben verbessert die Verständlichkeit der Methodik, hat allerdings keinen rechtsverbindlichen Charakter. Aus diesem Grunde ist der Erlass einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift als sinnvoll zu betrachten, um der Anwendung der entsprechenden Methode zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots ein entsprechendes zusätzliches Gewicht zu verleihen. Gegebenenfalls sollte die Vorschrift auch sprachlich eindeutiger (für Nichtjuristen) formuliert werden.
- § 6 VgG M-V beinhaltet die Regelungen zur Angemessenheit des Preises. Insbesondere bei der Vergabe von Dienstleistungen erweist sich die Bestimmung über anzunehmende Zweifel der Angemessenheit des Preises bereits bei einer Abweichung von 10 Prozent als unzureichend. Aus diesem Grunde sollte erwogen werden, eine Abweichung von 20 Prozent zu ermöglichen, wie in der Regel üblich.
- Im Rahmen der Evaluierung wurde deutlich, dass die Bürokratie- und Prozesskosten auf Seiten der Vergabestellen wie auch der Unternehmen vor allem bei geringen Auftragsvolumina knapp oberhalb der „Bagatellgrenze“ von 500 Euro (ohne Umsatzsteuer) für Direktkäufe nach § 3 Abs. 6 VOL/A i.V. mit § 1 Abs. 3 VgG M-V deutlich gestiegen sind, da hierfür – neben der Durchführung des Vergabeverfahrens – ebenso alle Nachweise und Verpflichtungserklärungen zu erbringen sind. Gerade bei kleinen Unternehmen stehen Kosten und Nutzen somit in einem ungünstigen Verhältnis, sodass private Aufträge öffentlichen Aufträgen vorgezogen werden. Um den bürokratischen Aufwand bei Aufträgen mit geringen Volumina zu reduzieren, empfehlen wir eine Anhebung der „Bagatellgrenze“ von derzeit 500 auf 1.000 Euro (ohne Umsatzsteuer), mit der Folge, dass bis zu diesem Auftragswert ein Vergabeverfahren entfällt und damit das VgG M-V nicht gilt.
- Vor dem Hintergrund der Hinwirkungspflicht nach § 11 VgG M-V zur Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen empfehlen wir die Einführung einer Wertgrenze, ab der § 11 Anwendung findet, um den Verwaltungsaufwand und somit Bürokratie- und Prozesskosten zu begrenzen (z. B. 10.000 Euro).

- Die Verständlichkeit der Regelungen des VgG M-V wurde mithilfe des Erlasses der Hinweise zur Umsetzung der §§ 9, 10 VgG M-V (in Kraft getreten am 30. Oktober 2012) sowie durch das Rundschreiben „Handreichung zur Anwendung des § 7 VgG M-V“ (Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot) verbessert. Im Allgemeinen empfiehlt es sich, diese weiterführenden Hinweise sowie praktische Tipps zum Vergaberecht in einem eigenen Bereich auf der Website des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern, zumindest aber im Intranet der Landesregierung zu veröffentlichen, um durch die damit erreichte Transparenz – zusätzlich zu den herkömmlichen Verwaltungswegen – auch alle dezentralen Vergabestellen zu erreichen.
- Wir empfehlen zudem eine angemessene Einbeziehung der Auftragsberatungsstelle Mecklenburg-Vorpommern als Multiplikator für Unternehmen und Vergabestellen, um die praktische Handhabbarkeit des Gesetzes zu optimieren. Ebenso empfehlen wir jährlich ein bis zwei zentrale gemeinsame Veranstaltungen des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern und der Auftragsberatungsstelle Mecklenburg-Vorpommern zur Anwendung und möglichen Neuerungen im Vergaberecht. Die fachlichen Kenntnisse im Ministerium könnten so mit dem Wissen der Auftragsberatungsstelle gebündelt und die Stärke der Auftragsberatungsstelle „in der Fläche“ als Verstärker genutzt werden.
- Das öffentliche Beschaffungswesen ist in den vergangenen Jahren auch unabhängig vom VgG M-V komplexer geworden und stellt zusätzliche Anforderungen an die Vergabestellen. Der Ansatz des „strategischen Einkaufs“ wird aufgrund von Budgetbeschränkungen und Wirtschaftlichkeits- sowie Nachhaltigkeitsaspekten auch bei der öffentlichen Hand stärker forciert. Hier spielen klar definierte Ziele, eine genaue Erfassung des Bedarfs und der Einkaufsstruktur, ein professionelles Lieferantenmanagement sowie die Standardisierung von Beschaffungsprozessen mittels einer einheitlichen bzw. harmonisierten IT-Infrastruktur eine wesentliche Rolle. Dabei können zentralisierte und dezentrale Elemente je nach speziellen Erfordernissen miteinander verknüpft werden. Der E-Shop des Landesamtes für innere Verwaltung bietet hier bereits einen ersten wichtigen Ansatz für eine Zentralisierung im Einkauf für Produkte und Dienstleistungen, die einen gewissen Standardisierungsgrad aufweisen. Um diese Struktur langfristig zu stärken, ist es jedoch notwendig, den bestehenden Service und die Qualität kontinuierlich zu verbessern.

Anlage 1: Tabellarische Übersicht über die verschiedenen Landesvergabegesetze

Bundesland	Gesetz	Zweck / pers. Geltungsbereich	Tariftreue nach Bundesrecht	Tariftreue ÖPNV	Vergabespezifischer Mindestlohn	Umweltaspekte <sup>1)</sup>	Soziale Aspekte <sup>1)</sup>	Evaluierung
BW	Landestariftreue- und Mindestlohngesetz -LTMG v. 16.4.2013 (GBl. S. 50)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen,</li> <li>• Entlastung d. Sozialsysteme</li> <li>• Betrifft öAG gem. § 98 Nr. 1-5 GWB</li> <li>• Ab 20.000 Euro AW (ohne USt.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Branchen n.d. AEntG</li> <li>• einschl. für Nachunternehmer u. Verleiher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, Vorgabe eines repräsentativen TV</li> <li>• Einschl. für Nachunternehmer u. Verleiher</li> </ul>	8,50 Euro / Std.  <ul style="list-style-type: none"> <li>• einschl. für Nachunternehmer u. Verleiher,</li> <li>• gilt nicht für Behinderten- und Blindenwerkstätten</li> </ul>	nein	nein	Ab 1.7. 2017
BY	Kein Gesetz							
B	Berliner Ausschreibungs- u. Vergabegesetz - BerlAVG) v. 8.7.2010 zuletzt geändert durch G v. 5.6.2012 (GVBl. S. 159)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• betrifft öAG gem. § 98 GWB</li> <li>• ab 10.000 Euro (netto) AW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alle Branchen n.d. AEntG</li> <li>• einschl. für Nachunternehmer u. Verleiher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, nach den hierfür jeweils geltenden Tarifen</li> <li>• Einschl. für Nachunternehmer u. Verleiher</li> </ul>	8,50 Euro /Std.  <ul style="list-style-type: none"> <li>• einschl. für Nachunternehmer u. Verleiher</li> <li>• ab 500 Euro (netto)</li> </ul>	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ILO-Kernarbeitsnormen (pauschale Bemühensklausel, bei sensiblen Lieferleistungen verpflichtend)</li> <li>• Frauenförderung</li> </ul>	Gesetzlich nicht geregelt
BB	Brandenburgisches Vergabegesetz –	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrifft öAG gem. § 98 GWB (außer Sektoren AG ohne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Branchen n.d. AEntG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, Vorgabe eines einschlägigen u.</li> </ul>		nein	nein	2014

Anlage 1: Tabellarische Übersicht über die verschiedenen Landesvergabegesetze

	BbgVergG vom 21.9.2011 (GVBl. I Nr. 19) geändert durch Gesetz v. 11.2.2014 (GVBl. I Nr. 6)	beherrschenden staatl. Einfluss <ul style="list-style-type: none"> <li>Ab 3000 Euro (netto) AW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>einschl. für Nachunternehmer u. Verleiher</li> <li>ab 10.000 Euro für Dienstleistungen</li> <li>ab 50.000 Euro für Bauleistungen</li> </ul>	repräsentativen TV durch öAG <ul style="list-style-type: none"> <li>einschl. für Nachunternehmer u. Verleiher</li> </ul>	8,50 Euro / Std. <ul style="list-style-type: none"> <li>einschl. für Nachunternehmer u. Verleiher</li> <li>bei Lieferleistungen nur für die mit der Anlieferung zusammenhängende Dienstleistungen</li> </ul>			(beschränkt auf Kostenerstattung für höheren Verwaltungsaufwand bei den Kommunen gem. § 14)
HB	Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue- und Vergabegesetz) v. 24.11.2009 geändert am 17.7.2012 (Brem. GBl. S. 300)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen</li> <li>öAG gem. § 98 GWB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>alle Branchen n.d. AEntG</li> <li>einschl. für Nachunternehmer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ja, Vorgabe eines einschlägigen u. repräsentativen TV durch öAG</li> <li>einschl. für Nachunternehmer</li> </ul>	8,50 Euro / Std. nach § 9 Landesmindestlohngesetz <ul style="list-style-type: none"> <li>ohne Azubis</li> <li>nicht für binnenmarktrelevante Aufträge</li> </ul>	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>ILO-Kernarbeitsnormen (Hinwirkungspflicht)</li> <li>Zuschlagsbevorzugung bei gleichwertigen Angeboten f.d. Bereitstellung von Ausbildungsplätzen, Beschäftigung v. Behinderten, Chancenförderung v. Männern u. Frauen</li> </ul>	Gesetzlich nicht geregelt
HH	Hamburgisches Vergabegesetz (HmbVgG) v. 13.2.2006 zuletzt geändert am	<ul style="list-style-type: none"> <li>HH und sonstige der Aufsicht unterstehenden Jur. Personen des öffentl. Rechts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle Branchen des AEntG</li> <li>Einschl. für Nachunternehmer und Verleiher</li> </ul>	Nein	8,50 Euro / Std (brutto) nach § 5 Hamburgisches Mindestlohngesetz	Ja (Sollregelung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ILO-Kernarbeitsnormen (Hinwirkungspflicht, bei sensiblen</li> </ul>	Gesetzlich nicht vorgesehen

Anlage 1: Tabellarische Übersicht über die verschiedenen Landesvergabegesetze

	30.4.2013 (HmbGVBl. S. 188)				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einschl. Verleiher</li> <li>• Ohne Azubis</li> </ul>		Lieferleistungen verpflichtend)	
He	Hessisches Vergabegesetz v. 25.3.2013 (GVBl. S. 119,121)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Land, Gemeinden, Gemeindeverbände und ihre Eigenbetriebe</li> <li>• Ab 10.000 Euro AW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeine Tarifvertragsbindung der Unternehmen</li> <li>• einschl. für Nachunternehmer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeine Tarifvertragsbindung der Unternehmen</li> <li>• einschl. für Nachunternehmer</li> </ul>	nein	nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nein</li> </ul>	Gesetzlich nicht vorgesehen
NI	Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz – NTVergG v. 31.10.2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeidung v. Wettbewerbsverzerrungen, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen</li> <li>• Milderung der Belastung der sozialen Sicherungssysteme</li> <li>• Förderung umwelt- und sozialverträgliche öffentl. Beschaffung</li> <li>• öAG gem. § 98 Nrn. 1-5 GWB</li> <li>• ab 10 000 Euro (netto) Auftragswert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alle Branchen des AEntG</li> <li>• einschl. für Nachunternehmer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ja, Vorgabe eines einschlägigen u. repräsentativen TV durch öAG, Hilfsweise eines einschlägigen TV</li> <li>• einschl. für Nachunternehmer</li> </ul>	8,50 Euro (brutto) / Std.  einschl. für Nachunternehmer	nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ILO-Kernarbeitsnormen (Hinwirkungspflicht), bei sensiblen Lieferleistungen verpflichtend)</li> <li>• Chancengleichheit v. Männern u. Frauen</li> </ul>	Bis zum 31.12.2015
NRW	Tariftreue- und Vergabegesetz NRW v. 10.1.2012 (GV.NRW S. 17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeidung v. Wettbewerbsverzerrungen</li> <li>• Gewährleistung sozialverträglicher Arbeitsbedingungen</li> <li>• Vorbildfunktion</li> <li>• Gewährleistungen eines hinreichenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Branchen des AEntG und öffentl. Aufträge, die vom MiArbG erfasst sind</li> <li>• Einschl. Nachunternehmer und Entleiher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, Vorgabe eines einschlägigen und repräsentativen TV</li> <li>• Ab 20.000 Euro</li> </ul>	8,62 Euro / Std. (brutto)  <ul style="list-style-type: none"> <li>• ab 20.000 Euro</li> <li>• einschl. Nachunternehmer und Verleiher</li> <li>• gilt nicht für Behinderten- u.</li> </ul>	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ILO-Kernarbeitsnormen (verpflichtend)</li> <li>• Beschaffung fair gehandelter Waren (Ermessen)</li> <li>• Frauenförderung für Unternehmen mit</li> </ul>	1.5.2016

Anlage 1: Tabellarische Übersicht über die verschiedenen Landesvergabegesetze

		<p>Arbeitnehmerschutz</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Berücksichtigung v. Nachhaltigkeitsaspekten</li> <li>öAG gem. § 98 GWB</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Einschl. Nachunternehmer und Verleiher</li> </ul>	Blindenwerkstätten		mehr als 20 Beschäftigten + ab 50.000 Euro f. Liefer- u. Dienstleistungen bzw. 150.000 Euro für Bauleistungen (verpflichtend)	
RP	Landestariftreuegesetz – LTTG vom 1.12.2010 geändert durch G vom 22.11.2013 (GVBl. S.469)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vermeidung v. Wettbewerbsverzerrungen und Entlastungen der sozialen Sicherungssysteme</li> <li>öAG gem. § 98 GWB</li> <li>ab 20.000 Euro AW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle Branchen des AEntG und öffentl. Aufträge, die vom MiArbG erfasst sind</li> <li>Einschl. Nachunternehmer und Entleiher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ja, Vorgabe eines einschlägigen und repräsentativen TV</li> <li>Einschl. Nachunternehmer und Verleiher</li> </ul>	8,50 Euro (brutto) / Std. <ul style="list-style-type: none"> <li>Einschl. Nachunternehmer und Verleiher</li> <li>Gilt nicht für Azubis</li> </ul>	nein	nein	Gesetzlich nicht vorgesehen
SL	Saarländisches Tariftreuegesetz - STTG vom 6.2.2013 (Amtsbl. I S. 84)	<ul style="list-style-type: none"> <li>öAG gem. § 98 GWB</li> <li>ab 25.000 Euro AW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle Branchen des AEntG und öffentl. Aufträge, die vom MiArbG erfasst sind</li> <li>Einschl. Nachunternehmer und Entleiher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ja, für ein Entgelt nach den tarifvertraglich festgelegten Modalitäten des in einem im Saarland für diesen Bereich geltenden TV</li> </ul>	8,50 Euro (brutto) /Std. <ul style="list-style-type: none"> <li>Einschl. Nachunternehmer und Verleiher</li> <li>Gilt n. f. bevorzugte Bewerber (Behinderten- und Blindenwerkstätten)</li> </ul>	Ja (Sollregelung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ILO-Kernarbeitsnormen (Hinwirkungspflicht)</li> </ul>	Gesetzlich nicht vorgesehen
SN	Sächsisches Vergabegesetz v. 14.2.2013 (SächsGVBl. S. 109)	<ul style="list-style-type: none"> <li>öAG, die § 55 LHO beachten müssen und Zuwendungsempfänger</li> </ul>	nein	nein	nein	nein	nein	Gesetzlich nicht vorgesehen
SA	Landesvergabegesetz – LVG LSA v.	<ul style="list-style-type: none"> <li>öAG gem. § 98 Nr. 1 und 2 GWB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle Branchen des AEntG und öffentl.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ja, Vorgabe eines</li> </ul>	nein	nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>ILO-Kernarbeitsnormen</li> </ul>	Ab 1.1.2017

Anlage 1: Tabellarische Übersicht über die verschiedenen Landesvergabegesetze

	19.11.2012 geändert am 30.7.2013 (GVBl. LSA S. 402)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ab 50.000 Euro AW (Bauleistungen)</li> <li>ab 25.000 Euro AW bei Liefer- u. Dienstleistungen jew. ohne USt.</li> </ul>	<p>Aufträge, die vom MiArbG erfasst sind</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Einschl. Nachunternehmer und Entleiher</li> </ul>	<p>einschlägigen und repräsentativen TV</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Einschl. Nachunternehmer und Verleiher</li> </ul>			<p>(generelle Sollregelung, bei sensiblen Lieferleistungen verpflichtend)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beschäftigung v. Azubis, Familien- und Entgeltgleichheit v. Männern u. Frauen (verpflichtend)</li> <li>Ab 25 Beschäftigte</li> </ul>		
SH	Tariftreue- u. Vergabegesetz Schleswig-Holstein – TTG v. 31.5.2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs unter gleichzeitiger Berücksichtigung v. Sozialverträglichkeit, Umweltschutz, Energieeffizienz und Innovation</li> <li>öAG gem. § 98 Nr. 1-5 GWB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle Branchen des AEntG und öffentl. Aufträge, die vom MiArbG erfasst sind</li> <li>Einschl. Nachunternehmer und Entleiher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ja, Vorgabe eines einschlägigen und repräsentativen TV</li> <li>Ab 15.000 Euro (ohne USt.)</li> <li>Einschl. Nachunternehmer und Verleiher</li> </ul>	9,18 Euro (brutto) /Std.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ab 15.000 Euro (ohne USt.)</li> <li>Einschl. Nachunternehmer und Verleiher</li> <li>Ohne Azubis, Praktikanten, Hilfskräfte und Teilnehmer am Bundesfreiwilligendienst</li> <li>Gilt nicht für Bevorzugte Bewerber (Blinden- und Behindertenwerkstätten)</li> </ul>	<p>Ja (verpflichtend)</p> <p>Ab 15.000 Euro AW (ohne USt.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ILO-Kernarbeitsnormen (Hinwirkungspflicht) bei sensiblen Lieferleistungen verpflichtend</li> <li>Beschaffung fair gehandelter Waren (Ermessen)</li> <li>Bevorzugte Beschäftigung v. Schwerbehinderten, Azubis</li> <li>Frauen- u. Familienförderung</li> <li>Ab 15.000 Euro (ohne USt.)</li> </ul>	Nicht vorgesehen

Anlage 1: Tabellarische Übersicht über die verschiedenen Landesvergabegesetze

TH	Thüringer Vergabegesetz . ThürVgG v. 18.4.2011 (GVBl. S. 69)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• öAG gem. § 98 Nr. 1-2 GWB</li> <li>• ab 50.000 Euro AW (netto) bei Bauleistungen</li> <li>• ab 20.000 Euro (netto) bei Liefer- u. Dienstleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Branchen des AEntG</li> <li>• Einschl. Nachunternehmer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, Vorgabe eines md. am Ort der Leistungserbringung für das jeweilige Gewerbe geltenden Lohn- u. Gehaltstarifs.</li> <li>• Einschl. Nachunternehmer</li> </ul>	nein	nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ILO-Kernarbeitsnormen (verpflichtend f. Lieferleistungen, ansonsten besteht „Sollregelung“)</li> </ul>	Ab 29.4.2016
MV	Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern v. 7.7.2011 zuletzt geändert durch G v. 25.6.2012 (GVBl. M-V S. 238)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Rahmenbedingungen f. mittelständische Unternehmen,</li> <li>• Interessenausgleich zw. öAG u. Auftragnehmern sowie Arbeitgebern und Arbeitnehmern</li> <li>• Ab 500 Euro (netto) Direktkäufe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Branchen des AEntG</li> <li>• Einschl. Nachunternehmer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ja, Vorgabe eines einschlägigen und repräsentativen TV</li> <li>• Einschl. Nachunternehmer</li> </ul>	8,50 Euro (brutto)/Std.  einschl. Nachunternehmer  für Kommunen Ermessen	nein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ILO-Kernarbeitsnormen (Hinwirkungspflicht))</li> </ul>	Ab 01.01.2014

1)	Gemeint sind weitergehende Regelungen i.S. des § 97 Abs. 4 Satz 3 GWB, die die Vergabestellen durch Landesgesetz zur Berücksichtigung sozialer, umweltbezogener und/oder innovativer Aspekte über das freie Ermessen gem. § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB hinaus verpflichten.
----	---

**Ministerium für Energie,  
Infrastruktur und Landesentwicklung  
Mecklenburg-Vorpommern**



Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern,  
19048 Schwerin

Landesamt für Straßenbau und Verkehr M-V  
Straßenbauämter 1-4  
Landesrechnungshof M-V  
Bauverband M-V  
Ministerium für Inneres und Sport M-V  
Ministerium für Wirtschaft, Bau und  
Tourismus M-V

Bearbeiterin: Frau Schmidt  
Telefon: 0385 588-8249  
Telefax: 0385 588-8022  
E-Mail: ronny.schmidt@em.mv-  
regierung.de  
Geschäftszeichen: VIII 240 e – 550-07  
Datum: 23. Dezember 2013

16.2	14/12
16.4	15/12

**VgG M-V**

**Runderlass Straßenbau M-V Nr. 12/2013**

**Vergabegesetz Mecklenburg Vorpommern (VgG M-V) vom 7. Juli 2011, geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 25. Juni 2012**

**Hier: Hinweise und Formulare nach dem VgG M-V für Vergaben**

1. Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern (VgG M-V) vom 7. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 411), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2012 (GVOBl. M-V S. 238)
2. Vergabegesetzdurchführungslandesverordnung vom 22. Mai 2012 (GVOBl. M-V S. 149), geändert durch Verordnung vom 5. September 2013 (GVOBl. M-V S. 547)
3. Hinweise zur Umsetzung der §§ 9, 10 des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern, Verwaltungsvorschrift des Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus vom 9. Oktober 2012 (AmtsBl. M-V S. 748)
4. Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnungen für Bauleistungen und der Vergabe und Vertragsordnung für Leistungen, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Bau und Tourismus vom 24. Oktober 2012 (AmtsBl. M-V S. 762)
5. Runderlass StB M-V Nr. 04/2011 vom 01.02.2011 (Produkte aus Kinderarbeit)

Anlagen:

- Anlage 1 Erklärung der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, § 11 VgG M-V  
Anlage 2 Information gemäß § 12 VgG M-V  
Anlage 3 Verpflichtungserklärung gemäß § 9 VgG M-V  
Anlage 4 Ergänzende Vertragsvereinbarung gemäß § 10 VgG M-V

Der Runderlass zeigt Unterschiede zwischen dem Vergabegesetz und den Vergabe- und Vertragsordnungen VOB/A und VOL/A sowie den Vergabehandbüchern HVA B-StB und HVA L-StB auf und führt zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendung Formulare

unter Berücksichtigung der unter **Bezug 3** genannten Verwaltungsvorschrift zum Vergabegesetz ein.

### **I. Anwendungsbereich des Vergabegesetzes M-V**

Der Anwendungsbereich des Vergabegesetzes erstreckt sich auf alle öffentlichen Aufträge des Landes unabhängig von den Schwellenwerten der Vergabeverordnung, jedoch nicht auf die im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen zu vergebenden Aufträge.

Nach dem Wortlaut fallen alle unter § 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufgeführten Leistungen unter den Anwendungsbereich des Vergabegesetzes.

Die VOB/A, die VOL/A, die Verwaltungsvorschriften zum Vergaberecht einschließlich der Vergabehandbücher gelten grundsätzlich im Anwendungsbereich des Vergabegesetzes. Das Vergabegesetz geht jedoch diesen Vorschriften in seinen abweichenden und zusätzlichen Regelungen vor. Höherrangiges Recht, insbesondere das Recht der Europäischen Union sowie der Vierte Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, bleibt unberührt (§ 2 Abs. 2 VgG M-V).

### **II. unangemessen hohe oder niedrige Preise**

§ 6 VgG M-V stellt bei der erforderlichen Aufklärung unangemessener Preise nicht nur

- auf die erheblich geringeren Angebotssummen eines oder einiger weniger Bieter gegenüber den übrigen (wie bisher HVA B-StB und HVA L-StB)
- sondern zusätzlich auf ein prozentuales Abweichen von der zutreffenden Preisermittlung des Auftraggebers

ab.

Abweichend zum HVA L-StB (dort 20 %) ist nach dem Vergabegesetz bereits bei einer Differenz von 10 % eine Aufklärung erforderlich (wie HVA B-StB). Zusätzlich darf der Zuschlag nach § 6 Abs. 3 VgG M-V nicht auf Unterkostenangebote erteilt werden, bei denen

- die zielgerichtete Absicht der Marktverdrängung von Mitbewerbern erkennbar ist oder
- im konkreten Fall der Bieter selbst in wirtschaftliche Schwierigkeiten gebracht wird, sodass er den Auftrag nicht vertragsgerecht durchführen kann.

### **III. Zuschlagskriterien**

Während HVA B-StB und HVA L-StB den Preis als alleiniges Wertungskriterium zulassen, ist nach § 7 Abs. 2 und 3 VgG M-V mindestens ein Zuschlagskriterium ins Verhältnis zum Preis zu setzen.

Als Zuschlagskriterien bieten sich folgende an:

- Technischer Wert (Unterkriterien Qualitätsstandard, Bauverfahren, Bauablauf, Qualitätssicherung, Umweltschutz und Geräteeinsatz, Energieverbrauch, Wartungskosten, Lebenszykluskosten)

- Gestaltung / Ästhetik
- Kundendienst / technische Hilfe, Lieferzeitpunkt, Lieferungs- oder Ausführungsfrist

Die Zuschlagskriterien können unterschiedlich gewichtet werden. Wenn bei allen Bietern die Zuschlagskriterien mit gleicher Punktzahl bewertet werden, ist letztendlich der Preis gemäß § 7 Abs. 5 VgG M-V entscheidend.

#### **IV. Sicherheitsleistungen**

Die mit der Vergabegesetzdurchführungslandesverordnung (**Bezug 2**) festgelegten Beträge stimmen mit den Regelungen der VOB/A, des HVA B-StB (ZVB/E StB 110.1) und § 18 Abs. 1 der VOL/B überein.

#### **V. ILO-Kernarbeitsnormen, § 11 VgG M-V**

Bei der Vergabe von Leistungen ist zu berücksichtigen, dass keine Waren Gegenstand der Leistung (Lieferleistung; Verwendung im Rahmen von Bauleistungen, Verwendung im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen) sind, die unter Missachtung der Mindeststandards der ILO-Kernarbeitsnormen (Übereinkommen Nr. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182) gewonnen oder hergestellt wurden. Die Kernarbeitsnormen werden in der **Anlage 1** benannt.

Die bestehende Regelung hinsichtlich des Verbotes und unverzüglicher Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, Übereinkommen Nr. 182 (**Bezug 5**), wird konkretisiert und in das neue Formular **Anlage 1** mit aufgenommen.

Das Vergabegesetz sieht ein Hinwirken auf die Einhaltung der ILO Kernarbeitsnormen vor. Ein Ausschluss von der Vergabe wegen Nichtabgabe, unvollständiger Abgabe oder wissentlich falscher Abgabe kann gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 3 VOB/A und § 16 Abs. 3 Buchstabe a) VOL/A erfolgen.

Das als **Anlage 1** beigefügte Formular ist entsprechend in der Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes zu verwenden und mit dem Angebot unterschrieben einzureichen, sofern eines der dort genannten Produkte Verwendung findet.

#### **VI. Recht der Bieter auf Information**

Aufgrund des § 12 VgG M-V erhalten die Bieter spätestens 7 Kalendertage vor dem Vertragsschluss (Zuschlag) eine schriftliche Information einschließlich einer Begründung über die Nichtberücksichtigung ihres Angebotes. Durch die zum Vergabegesetz erlassene Vergabegesetzdurchführungslandesverordnung (**Bezug 2**) sind Mindestbeträge festgelegt, ab denen die Informationspflicht greift. Danach gilt die Informationspflicht für Bauleistungen ab 1.000.000 € netto und für sonstige Leistungen ab 100.000 € netto Auftragswert.

Das gemäß § 12 VgG M-V als **Anlage 2** beigefügte Formular ist hinsichtlich der Informationspflicht insoweit zu nutzen, als die Vergabehandbücher hier keine Bieterinformation vorsehen.

Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass oberhalb der Schwellenwerte § 12 VgG M-V nicht gilt und die Informations- und Wartepflicht nach § 101a GWB maßgebend ist.

### **VII. Einhaltung allgemeinverbindlicher tarifvertraglicher Regelungen, Mindestlohn - Erklärung des Bieters**

Über § 9 Abs. 3 VgG M-V sind die gemäß Arbeitnehmerentsendegesetz - AEntG, Tarifvertragsgesetz - TVG und Mindestarbeitsbedingungsgesetz - MiArbG (bundesgesetzliche Bestimmungen) geltenden Mindestbedingungen zu berücksichtigen.

In der Straßenbauverwaltung gilt dies u. a. für

- Bauhauptgewerbe und Baunebengewerbe im Sinne der Betriebe-Verordnung einschließlich der Erbringung von Montageleistungen auf der Baustelle,
- Dachdeckerhandwerk
- Elektrohandwerk
- Maler- und Lackiererhandwerk
- für Sicherheitsdienstleistungen (Wach- und Sicherheitsgewerbe),
- für die Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst und
- für die Gebäudereinigung.

Eine Bekanntgabe der anzuwenden tarifvertraglichen Regelungen gegenüber den Bietern entfällt, da die Bereitstellung im Rahmen einer kostenlosen Datenbank gemäß § 9 Abs. 6 VgG M-V derzeit nicht gegeben ist. Gemäß § 9 Abs. 6 Satz 2 VgG M-V erübrigt sich die Beifügung der tarifvertraglichen Regelungen im Einzelnen, wenn die Anwendung aufgrund bundesgesetzlicher Vorschriften (s. o.) zwingend vorgeschrieben ist. Dies trifft auf die allgemeinverbindlichen Tarifverträge nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz (Internetpräsenz des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales [www.bmas.de](http://www.bmas.de) unter „Themen“ – „Arbeitsrecht“ – „Tarifverträge“ – „weitere Informationen“) sowie nach dem Tarifvertragsgesetz zu.

Unabhängig hiervon hat sich der Bieter nach § 9 Abs. 7 VgG M-V zu verpflichten, ein Stundenentgelt von mindestens 8,50 € (Brutto) zu zahlen.

Für die jeweiligen Bietererklärungen hat das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus mit Verwaltungsvorschrift (**Bezug 3**) eine Formulierung zur Anwendung empfohlen, die in die **Anlage 3** (Verpflichtungserklärung) aufgenommen wurde. Diese ist in der Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes zu verwenden und mit dem Angebot unterschrieben einzureichen. Ein Exemplar verbleibt in der Heftung des Bieters.

### **VIII. Vertragliche Vereinbarung zu tarifvertraglichen Regelungen und Mindestlohn**

Die Befugnis, Kontrollen durchzuführen, Einsicht in Entgeltabrechnungen zu nehmen und die vertragliche Verpflichtung des Auftragnehmers seine Beschäftigten auf mögliche Kontrollen hinzuweisen, ist zu vereinbaren, § 10 Abs. 2 VgG M-V. Zur Sicherung der

Einhaltung sieht § 10 Abs. 3 VgG M-V die Vereinbarung einer Vertragsstrafe bei jedem schuldhaftem Verstoß i. H. v. 1 Prozent des Auftragswertes, bei mehreren Verstößen bis zu höchstens 5 Prozent des Auftragswertes vor. Die Verpflichtung des Auftragnehmers gilt auch für Verstöße des Nachauftragnehmers, sofern der Auftragnehmer diesen Verstoß kannte oder kennen musste.

Zusätzlich hat der Auftraggeber mit dem Auftragnehmer zu vereinbaren, dass die vorsätzliche, grob fahrlässige oder mehrfache Nichterfüllung der Pflichten nach § 9 Abs. 3 und 7 VgG M-V durch den Auftragnehmer oder Nachunternehmer zur fristlosen Kündigung des Vertrages berechtigt. Für diesen Fall ist der Ersatz des durch die Kündigung verursachten Schadens zu vereinbaren.

Für die jeweiligen vertraglichen Vereinbarungen hat das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus mit Verwaltungsvorschrift (**Bezug 3**) eine Formulierung zur Anwendung empfohlen, die in das als **Anlage 4** beigefügte Formular als vertragliche Ergänzung aufgenommen wurde. Diese ist Bestandteil des Angebotes und damit des Gesamtvertrages und ist vom Bieter mit dem Angebot einzureichen (nur beim HVA L-StB). Im HVA B-StB ist die Erklärung bereits als Bestandteil des Vertrages in der beim Bieter verbleibenden Heftung ausgewiesen.

## IX. Zentrale Informationsstelle

Mit der Novellierung der Vergabegesetzesdurchführungslandesverordnung wurde beim Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus gemäß § 10 Abs. 6 Satz 2 VgG M-V eine zentrale Informationsstelle eingerichtet, die Informationen über Auftragssperren bereitstellt, die von Vergabestellen des Landes verhängt worden sind (siehe § 2 Vergabegesetzesdurchführungslandesverordnung). Die elektronische Datenbank wird voraussichtlich Anfang 2014 freigeschaltet.

Vor Zuschlagserteilung haben sich die Vergabestellen über verhängte Auftragssperren zu informieren, inwieweit Eintragungen zu Bietern mit einem für den Zuschlag in Betracht kommenden Angebot vorliegen und eine Eintragung bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit des Bieters zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Verhängung einer Auftragssperre nach Feststellung eines schuldhaften Verstoßes gegen § 9 Abs. 3 und 7 VgG M-V ist eine sorgfältige Prüfung erforderlich. Liegt eine schuldhafte Pflichtverletzung vor, „soll“ der Auftragnehmer wegen mangelnder Eignung für die Dauer von bis zu drei Jahren von der Teilnahme an Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Die Prüfung ist entsprechend zu dokumentieren und vor Eintragung in der Datenbank dem Landesamt für Straßenbau und Verkehr M-V, Dezernat Vergabe- und Vertragswesen, zur Zustimmung vorzulegen.

Der Runderlass StB M-V Nr. 04/2011 vom 01.02.2011 (Bezug 5) wird aufgehoben.

Im Auftrag

  
Kohlenberger

Bezeichnung der Bauleistung

-----	-----
-----	-----

(wie Aufforderung bzw. EU-Aufforderung zur Angebotsabgabe)

## Erklärung der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, § 11 VgG M-V

(vom Bieter bzw. Mitglied der Bietergemeinschaft auszufüllen)

Der Auftraggeber erklärt und verpflichtet sich, den Auftrag gemäß Leistungsbeschreibung ausschließlich mit Waren/Produkten durchzuführen, die nachweislich unter bestmöglicher Beachtung der in den ILO-Kernarbeitsnormen festgelegten Mindeststandards gewonnen oder hergestellt worden sind.

Die Mindeststandards der ILO-Kernarbeitsnormen ergeben sich aus den Übereinkommen:

- Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit v. 28.06.1930 (BGBl. 1956 II S. 641),
- Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes v. 09.07.1948 (BGBl. 1956 II S. 2073),
- Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen v. 01.07.1949 (BGBl. 1955 II S. 1123),
- Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit v. 29.06.1951 (BGBl. 1956 II S. 24),
- Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit v. 25.06.1957 (BGBl. 1959 II S. 442),
- Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf v. 25.06.1958 (BGBl. 1961 II S. 98),
- Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung v. 26.06.1973 (BGBl. 1976 II S. 202) und
- Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit v. 17.06.1999 (BGBl. 2001 II S. 1291)

Hinsichtlich des Übereinkommens Nr. 182 wird erklärt

<input type="checkbox"/>	Eine oder mehrere der nachfolgend benannten Waren / Produkte <b>sind Gegenstand der Lieferung/ Verwendung im Rahmen der Erbringung von Bau- oder Dienstleistungen.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bekleidung (z. B. Dienstbekleidung)</li> <li>- Stoffe und Textilwaren (z. B. Büroausstattung: Teppichboden, Vorhangstoffe)</li> <li>- Natursteine</li> <li>- Holz und Holzprodukte</li> <li>- Naturkautschuk - Produkte (z. B. Reifen, Einmal-/Arbeitshandschuhe, Riemen)</li> <li>- Leder (z. B. Büroausstattung, Autoausstattung)</li> <li>- Mischprodukte aus den vorgenannten Waren / Produkten</li> </ul>
--------------------------	--

Sofern dies zutrifft:

<input type="checkbox"/>	werden diese <b>nicht</b> in Afrika, Asien oder Lateinamerika gewonnen bzw. hergestellt.
<input type="checkbox"/>	werden diese in Afrika, Asien oder Lateinamerika gewonnen bzw. hergestellt.  <b>Als Nachweis</b> der Einhaltung des Übereinkommens ist die unabhängige Zertifizierung (z. B. ein Fair-Handels-Siegel, Goodweave oder Rugmark-Siegel) oder sofern die Beibringung trotz intensiven Bemühens nicht möglich ist – eine Selbstverpflichtung, ein Verhaltenskodex oder o.ä. Erklärungen (benennen!)  ----- <b>beigefügt.</b> -----
<b>ODER</b> <input type="checkbox"/>	Trotz intensiven Bemühens konnten Zertifizierungen oder andere Nachweise nicht ermittelt werden. Ich versichere/wir versichern jedoch, dass keine Anhaltspunkte bekannt sind, die einen Verstoß gegen die ILO Mindeststandards begründen.

Ich bin/wir sind uns bewusst, dass ein Angebot, das zum geforderten Zeitpunkt **keine** oder **eine unvollständige bzw. wesentlich falsche Erklärung** enthält, vom Angebot ausgeschlossen wird.

(Ort)

(Datum)

(Stempel und Unterschrift)

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

Ort: .....  
 Datum: .....  
 Tel.: .....  
 Fax: .....  
 E-Mail: .....  
 Az.-Nr. ....

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

**Information gemäß § 12 VgG M-V**

Bezeichnung der Leistung:

.....	.....
.....	.....

Ihr Angebot vom .....

Sehr geehrte Damen und Herren,

**gemäß § 12 VgG M-V** teile ich Ihnen mit, dass beabsichtigt ist, Ihnen auf Ihr o. g. Angebot den Zuschlag **nicht** zu erteilen.

**Gründe:**

- Sie haben nicht das wirtschaftlichste Angebot gemäß
  - § 16 Abs. 6 Nr. 3 Satz 2 VOB/A
  - § 18 Abs. 1 VOL/A
 abgegeben.

- Nachfolgend aufgeführte Nebenangebote (NA) Ihres Angebotes konnten bei der Ermittlung der Wertungssumme nicht berücksichtigt werden:

Nr. des NA	Kurzbezeichnung des NA	Begründung
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....

Daraus ergibt sich für Ihr Angebot folgende Wertungssumme: ..... EUR (brutto)

Ihr Angebot wurde ausgeschlossen, weil Sie die von Ihnen geforderten Aufklärungen, Erklärungen und Nachweise nicht fristgerecht vorgelegt bzw. verweigert haben.

Der von Ihnen angebotene Preisnachlass konnte gemäß § 16 Abs. 9 VOB/A nicht berücksichtigt werden.  
Begründung:

.....  
.....  
.....

.....

Die Wertung ergab folgendes Ergebnis:

Wertungskriterium: Wirtschaftlichstes Angebot (alleiniges Wertungskriterium Preis):  
Wertungssumme des Angebotes des erfolgreichen Bieters ..... EUR (brutto)

Wertungskriterium: Wirtschaftlichstes Angebot gemäß nachfolgend aufgeführter Wertungskriterien und deren Wichtung:

	Wertungskriterium	Wichtung (v. H.)	Wertungspunkte Ihres Angebotes
<input type="checkbox"/>	Preis	.....	.....
<input type="checkbox"/>	Technischer Wert	.....	.....
<input type="checkbox"/>	Gestaltung	.....	.....
	<b>Summe</b>	<b>100</b>	.....

Die Summe der Wertungspunkte des Angebotes des erfolgreichen Bieters beträgt ..... Punkte.

Ich beabsichtige nach Ablauf der Informationsfrist gemäß § 12 VgG M-V, frühestens am ....., den Zuschlag auf das Angebot des Bieters:

.....  
zu erteilen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

.....  
(Unterschrift)

Bezeichnung der Bauleistung

-----	-----
-----	-----

(wie Aufforderung bzw. EU-Aufforderung zur Angebotsabgabe)

## Verpflichtungserklärung gemäß § 9 VgG M-V

Erklärung zur Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen und  
Zahlung von Mindestentgelten gemäß § 9 VgG M-V

(vom Bieter bzw. Mitglied der Bietergemeinschaft auszufüllen)

Soweit ich/wir aufgrund bundesgesetzlicher Bestimmungen zur Einhaltung von Mindestarbeitsbedingungen oder zur Zahlung von Mindestentgelten einschließlich etwaiger Überstundensätze sowie zur Einhaltung sonstiger Mindestsozialstandards wie die Dauer des Erholungsurlaubs, Urlaubsentgelt oder zusätzliches Urlaubsgeld verpflichtet bin/sind, verpflichte ich mich/wir uns zur Einhaltung der jeweiligen Bestimmungen, soweit ich/wir nicht bereits aufgrund anderweitiger Regelungen zu einer höheren Entgeltzahlung verpflichtet bin/sind (§ 9 Abs. 3 VgG M-V).

Unbeschadet der vorstehenden Erklärungen verpflichte/n ich/wir mich/uns, meinen/unseren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (ohne Auszubildende) bei der Ausführung der Leistung lt. Leistungsbeschreibung mindestens ein Stundenentgelt von 8,50 € (brutto) zu bezahlen (§ 9 Abs. 7 VgG M-V).

Soweit ich/wir Leistungen an Nachunternehmer übertrage/n, verpflichte/n ich/wir mich/uns, dem Nachunternehmer die für mich geltenden Pflichten aufzuerlegen und die Beachtung dieser Pflichten durch den Nachunternehmer zu überwachen.

-----  
(Ort)

(Datum)

-----  
(Stempel und Unterschrift)

Bezeichnung der Bauleistung

-----	-----
-----	-----

(wie Aufforderung bzw. EU-Aufforderung zur Angebotsabgabe)

## **Ergänzende Vertragsvereinbarung gemäß § 10 VgG M-V**

(Bestandteil des Angebotes)

Soweit der Auftragnehmer nach § 9 Abs. 1, 3 und 7 des VgG M-V verpflichtet ist, ist der Auftraggeber befugt, beim Auftragnehmer Kontrollen nach § 10 Abs. 1 des VgG M-V durchzuführen und dabei Einsicht in die Entgeltabrechnungen zu nehmen, die die zur Erfüllung des jeweiligen Auftrages eingesetzten Beschäftigten betreffen, außerdem in die zwischen dem Auftragnehmer und seinen Nachunternehmern geschlossenen Verträge.

Der Auftragnehmer weist seine Beschäftigten auf die Möglichkeit solcher Kontrollen hin. Der Auftragnehmer hält vollständige und prüffähige Unterlagen zur Vornahme der Kontrollen nach § 10 Abs. 1 des VgG M-V bereit, er legt sie dem Auftraggeber auf dessen Verlangen unverzüglich vor.

Der Auftragnehmer ist verpflichtet, für jeden schuldhaften Verstoß gegen die Verpflichtungen nach § 9 Abs. 1, 3 und 7 des VgG M-V eine Vertragsstrafe in Höhe von 1 von Hundert, bei mehreren Verstößen bis zu höchstens 5 von Hundert des Auftragswertes zu zahlen.

Der Auftragnehmer ist auch dann zur Zahlung der Vertragsstrafe verpflichtet, wenn der von ihm beauftragte Nachunternehmer oder ein von diesem eingesetzter Nachunternehmer gegen die ihm nach § 9 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 und Abs. 7 Satz 3 des VgG M-V auferlegten Verpflichtungen verstößt, sofern der Auftragnehmer diesen Verstoß kannte oder kennen musste.

Die vorsätzliche, grob fahrlässige oder mehrfache Nichterfüllung der Pflichten nach § 9 Abs. 1, 3 und 7 des VgG M-V durch den Auftragnehmer oder seine Nachunternehmer berechtigt den Auftraggeber zur fristlosen Kündigung des Vertrages.

Der Auftragnehmer hat dem Auftraggeber den durch die Kündigung entstandenen Schaden zu ersetzen.

## Landesamt für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern



Landesamt für Straßenbau und Verkehr Mecklenburg-Vorpommern  
Postfach 16 12 62 • 18025 Rostock

### Straßenbauämter 1 - 4 Mecklenburg-Vorpommern

ENTWURF  
2013  
75078

Bearbeiter: Herr Schirmmacher

Telefon: 0381 122-3103

Telefax: 0381 122-3500/-3501

E-Mail: H.Schirmmacher@sbv.mv-regierung.de

Geschäfts-  
zeichen: 0111-0113-03

Datum: Rostock, 24. Januar 2014

### Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge in M-V (VgG M-V)

Leitfaden für die Vornahme von Mindestlohnkontrollen i. S. der §§ 9 u. 10 des Vergabegesetzes M-V

Schreiben des LS vom 11. Dezember 2012

Schreiben der Straßenbauämter vom 20.06.2013, 05.02.2013, 09.01.2013

Für die Vornahme von Kontrollen bei den Auftragnehmern zur Einhaltung der Mindestlohngrenzen im Sinne der §§ 9 u. 10 des Vergabegesetzes MV übersende ich Ihnen in der Anlage einen Leitfaden.

Der Leitfaden soll Auskunft über die Vorgehens- bzw. Verfahrensweise von Stichprobenkontrollen geben. Eine schematische Darstellung über das Prüfverfahren und die Zuständigkeiten ist ebenfalls beigefügt.

Zur schriftlichen Niederlegung der ermittelten Inhalte und Ergebnisse der Kontrollen sind Unterlagen mit entsprechenden Tabellen dem Leitfaden angefügt. Eine digitalisierte Darstellung wird vom Landesamt noch fertiggestellt, sodass künftig die ermittelten Ergebnisse in den Rechner eingegeben und dem Landesamt zugesandt werden können.

Die Kontrollen auf Einhaltung der Mindestlohnzahlungen haben für die Straßenbauverwaltung lediglich feststellenden und keinen ordnungsbehördlichen Charakter. Entscheidungen über Maßnahmen zur Sanktionierung sind der oberen bzw. der obersten Behörde vorbehalten. Strafrechtlich relevante Erkenntnisse fallen in die Zuständigkeit der jeweiligen Ordnungsbehörden.

Im Auftrag

  
Manfred Rathert

## **Leitfaden für die Vornahme von Mindestlohnkontrollen i. S. der §§ 9 und 10 des Vergabegesetzes M-V (VgG M-V)**

Auf der Grundlage der §§ 9 und 10 des Vergabegesetzes M-V werden nachfolgende Richtlinien für die Verfahrensweise bei der Durchführung von Mindestlohnkontrollen festgelegt:

### **I. Vorbereitung der Prüfungen**

Vergaben sind nach den Regelungen der §§ 9 und 10 des Vergabegesetzes M-V zu erfassen. Der Verantwortliche für die Überprüfung der Einhaltung von Mindestlohnzahlungen der Auftragnehmer, stellt erfassten Daten mit einem Meldeformular der vorgesetzten Behörde zur Verfügung. Die öffentlichen Auftraggeber können die Daten auch mittels einer Extraktion aus ihren Haushalts- oder Buchungsprogrammen automatisch generieren, sofern die so gewonnenen Daten mit der Datenverarbeitung mit der vorgesetzten Behörde kompatibel sind.

Öffentliche Auftraggeber, die regelmäßig eine große Anzahl öffentlicher Aufträge von geringem Auftragswert für gleichartige Leistungen an denselben Auftragnehmer vergeben, können für jeden dieser Auftragnehmer eine Sammelmeldung abgeben. Eine Sammelmeldung ist zulässig, wenn ein Auftragnehmer im Geltungszeitraum voraussichtlich wenigstens zehn Aufträge erhält. Aufträge, deren Auftragswert 10.000 EUR übersteigt, erfordern auch dann eine Einzelmeldung, wenn der Auftrag im Übrigen unter eine Sammelmeldung fallen würde. Die Sammelmeldung gilt für einen Zeitraum von einem Jahr.

### **II. Auswahl von Stichprobenkontrollen**

Auf der Basis der Vergabemeldungen gemäß der §§ 9 und 10 des Vergabegesetzes M-V wählt der Prüfungsverantwortliche öffentliche Aufträge für die Durchführung von Stichprobenkontrollen aus.

Der Prüfungsverantwortliche setzt bei der Auswahl der Kontrollen Schwerpunkte, die sich an den bisherigen Erfahrungen mit bestimmten Dienstleistungen oder Bauleistungen orientieren. Im jeweiligen Einzelfall kann entweder die Überprüfung einer kompletten Baustelle oder auch nur einzelner Gewerke einer Baustelle festgelegt werden. Hinsichtlich der Dienstleistungen werden sich die Stichproben im Bereich von Tätigkeiten verdichten, bei denen sich ein ausgeprägter Niedriglohnsektor entwickelt hat.

Bei Auffälligkeiten sind die Ergebnisse der Überprüfungen umgehend der Vorgesetzten Behörde mitzuteilen.

### **III. Vorbereitung der Überprüfungen**

Sichtung der vorhandenen Unterlagen

Der Prüfungsverantwortliche sollte vor der Durchführung der Überprüfung Folgendes vorbereiten:

- a) Verifizierung, dass in Bezug auf die zu kontrollierende Leistung eine Mindestlohn-erklärung tatsächlich Gegenstand des Vertrages mit dem Auftragnehmer geworden ist. Dies geschieht für gewöhnlich durch das Beifügen der Formulare; Verpflichtungserklärung und ergänzende Vertragsvereinbarung
- b) Klärung, welche Unternehmen mit der zu kontrollierenden Leistung befasst sind, insbesondere, ob es sich hier um den Auftragnehmer selbst oder um einen Nachunternehmer handelt;
- c) Durchsicht aller Listen/Daten, aus denen die Anzahl und die Namen der für die zu prüfende Leistung eingesetzten Beschäftigten am Leistungsort hervorgehen;
- d) Durchsicht der Abrechnungsunterlagen hinsichtlich des von dem Auftragnehmer veranschlagten Lohns;
- e) Überprüfung des Maßstabes für die Entgeltzahlung. Dieser richtet sich nach einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag, sofern die zu überprüfende Leistung in den Anwendungsbereich des Arbeitnehmerentendegesetzes fällt. Der Mindestlohn beträgt 8,50 EUR in allen übrigen Branchen.

#### **IV. Terminfestlegung für die Überprüfung**

Der Überprüfungstermin darf nur den notwendig zu beteiligenden Personen bekannt gegeben werden.

Der Überprüfungstermin soll auf einen Zeitpunkt gelegt werden, an dem damit zu rechnen ist, dass eine möglichst große Anzahl an Beschäftigten des Auftragnehmers bei der Ausführung des Auftrags angetroffen wird. Bei Aufträgen, deren Ausführung nicht innerhalb eines Kalendermonats erfolgt, soll die Überprüfung nicht schon im ersten Kalendermonat stattfinden.

Der Überprüfungstermin soll möglichst in die zweite Monatshälfte gelegt werden. Dies verringert die Zeit, die nach der Vor-Ort-Kontrolle auf die Lohnabrechnungen des jeweiligen Monats gewartet werden muss und beschleunigt so das Verfahren.

#### **V. Durchführung der Überprüfungen**

Bei der Überprüfung am Ort der Leistungserbringung ist zu beachten:

Die Überprüfung darf nicht angekündigt werden, um das Überraschungsmoment nutzen zu können.

Die Überprüfung ist durch mindestens zwei Personen durchzuführen, um für getroffene Aussagen gegebenenfalls einen Zeugen an der Seite zu haben und um später umfassender dokumentieren zu können;

Die Einsatzplanung des örtlichen Bauleiters kann zur Feststellung der Beschäftigten dienen, die am Tag der Kontrolle gearbeitet haben.

Gegenstand der Überprüfung ist eine Befragung der Beschäftigten am Ort der Auftragsausführung zu

ihrer Person (Name),

### Anlage 3: Leitfaden für die Vornahme von Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns

ihrer Entlohnung mit besonderem Schwerpunkt auf dem je Arbeitsstunde zu zahlenden Entgelt und den Überstundenansätzen,

ihrer Tätigkeit und

dem Zeitpunkt, seit dem sie mit der Ausführung des Auftrags beschäftigt sind. Soweit die Beschäftigten am Ort der Auftragsausführung Stundenzettel führen, sollten die dort getätigten Einträge notiert und mit den auf den Lohnabrechnungen angegebenen geleisteten Arbeitsstunden abgeglichen werden.

Es besteht keine Verpflichtung der Beschäftigten zur Erteilung von Auskünften. Sollten die Beschäftigten zur Erteilung dieser Auskünfte nicht bereit sein, kann allenfalls hinterfragt werden, ob die Beschäftigten von ihrem Arbeitgeber über die Befugnis des öffentlichen Auftraggebers, die Entlohnung zu überprüfen und auf die Möglichkeit einer Kontrolle hingewiesen wurden. Ist dies nicht der Fall, so stellt dies bereits eine Vertragsverletzung da.

Die befragten Beschäftigten sollten gebeten werden, den kontrollierenden Personen direkten Einblick in die Lohnunterlagen zu gewähren;

Parallel dazu sind die relevanten Lohnunterlagen bei einer/m verantwortlichen Ansprechpartner/in des Auftragnehmers oder des Nachunternehmers einzufordern;

Sind die Lohnunterlagen am Ort der Leistungserbringung nicht verfügbar (Regelfall), so geschieht die Einsichtnahme durch einen unverzüglichen Besuch bei der Geschäftsniederlassung oder die Unterlagen sind ggfls. kurzfristig auf der Baustelle vorzulegen. Für die kurzfristige Vorlage der Unterlagen auf der Baustelle sollten maximal 3 Tage eingeräumt werden.

In beiden Fällen erstreckt sich die Möglichkeit der Einsichtnahme grundsätzlich auf den kompletten Zeitraum, in dem die bei der Vor-Ort-Kontrolle angetroffenen Beschäftigten zur Erbringung der Leistung eingesetzt waren. Für Beschäftigte, die am Tag der Kontrolle und ausweislich ihrer Angabe auch im Vormonat mit der Erbringung der Leistung befasst waren, müssen wenigstens die Lohnabrechnungen des Monats, in dem die Kontrolle stattfindet, und des Vormonats eingesehen werden und sind mit der Einsatzplanung des Bauleiters abzugleichen.

Weigert sich ein Unternehmen, die entsprechenden Lohnunterlagen von Beschäftigten an den Auftraggeber heraus zu geben, stellt dies eine Vertragsverletzung dar. Zwar gewähren weder die in §§ 9 und 10 des Vergabegesetzes M-V festgelegte Verpflichtung des öffentlichen Auftraggebers, die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarung über zu zahlende Mindestlöhne zu überprüfen, noch sonstige Rechtsvorschriften dem öffentlichen Auftraggeber hoheitliche (polizeiliche) Befugnisse, um die Beantwortung von Fragen, bzw. die Herausgabe der Unterlagen zu erzwingen.

Den Auftragnehmer trifft jedoch eine vertragliche Verpflichtung zur Offenlegung seiner Lohnzahlungen, welche er durch das Unterzeichnen seines Angebotes mit dem Auftraggeber vereinbart hat.

Die Verpflichtungen der Auftragnehmer und der Nachunternehmer sind mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen vereinbar. Die gesetzlichen Befugnisse des öffentlichen Auftraggebers finden sich in §§ 9 und 10 des Vergabegesetzes M-V. Der öffentliche Auftraggeber darf, wie oben dargelegt, die Angaben anfordern und verwendet diese

ausschließlich im Rahmen seiner Kontrollverpflichtung bei der Abwicklung öffentlicher Aufträge.

## **VI Bericht**

Unmittelbar nach der Kontrolle hält der Prüfungsbeauftragte die wesentlichen Erkenntnisse der Kontrolle in einem Bericht schriftlich fest:

- a) Sortierung der Dokumentation nach den geprüften Firmen, ggf. jeweils mit eigenen Kategorien für eingesetzte Nachunternehmer;
- b) Befragung der Beschäftigten;
- c) Darstellung des weiteren Vorgehens, z. B. mit folgenden Unterkategorien

Besteht ein Verdacht auf Unterschreitung des vereinbarten Mindestlohnes nach dem ersten Eindruck?

Sind noch Unterlagen der kontrollierten Unternehmen zu sichten?

Sofern sich der Mindestlohn aus einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag aus dem Anwendungsbereich des Arbeitnehmerentendegesetzes ergibt, bedarf es hier noch der Aufklärung tarifvertraglicher Sachverhalte über die Tarifauskunftsstelle beim Arbeitsressort oder über Arbeitgeberverband oder Gewerkschaft?

Ist im Übrigen noch eine Prüfung rechtlicher/tatsächlicher Sachverhalte erforderlich?

Sind weitere Gespräche mit dem Unternehmen, welches die zu prüfende Leistung ausführt, erforderlich? Sofern dies ein Nachunternehmer ist, sind Gespräche mit dem Auftragnehmer erforderlich?

Sonstige Erkenntnisse der Kontrolle (z. B. Verdacht auf Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, besondere Auffälligkeiten)

Betrachtet der öffentliche Auftraggeber seine Überprüfung als abgeschlossen, ist dies ausdrücklich im Bericht zu erwähnen.

Der Bericht ist an die vorgesetzte Behörde zu senden.

## **VI. Weiteres Verfahren**

Besteht der Verdacht eines Verstoßes gegen die §§ 9 und 10 VgG MV oder verweigert das betroffene Unternehmen die vertragsgemäße Kooperation, so wird der vorläufige Bericht bis zur endgültigen Klärung des Sachverhaltes fortgeschrieben. Zu diesem Zweck unterrichtet der öffentliche Auftraggeber die vorgesetzte Behörde über den Verlauf des Verfahrens. Die zur Beurteilung des Sachverhaltes notwendigen Informationen sind dieser zuzuleiten.

Verweigert das betroffene Unternehmen die vertragsgemäße Kooperation, so sind ihm die konkreten Konsequenzen schriftlich anzudrohen und eine angemessene Frist für die Nachlieferung der geforderten Auskünfte/Unterlagen einzuräumen. Der öffentliche Auftraggeber ist bereits an dieser Stelle gehalten, konkrete Sanktionen gemäß § 10 des Vergabegesetzes M-V auszuwählen und anzudrohen.

Wurden im Rahmen der Überprüfung Unterlagen entgegengenommen, so sind diese gesondert und vor allgemeinem Zugriff geschützt beim öffentlichen Auftraggeber aufzubewahren. Insbesondere gilt dies für Kopien oder Originale der Lohnunterlagen.

### **VII. Sanktionierung**

Ist einem Unternehmen ein Verstoß gegen Mindestlohnvereinbarungen nachzuweisen oder kommt ein Unternehmen seinen Kooperationspflichten endgültig nicht nach, so werden vertragliche Sanktionen ausgesprochen. Der Prüfungsbevollmächtigte spricht eine Empfehlung aus, wobei die endgültige Entscheidung über die Sanktion der vorgesetzten Behörde obliegt.

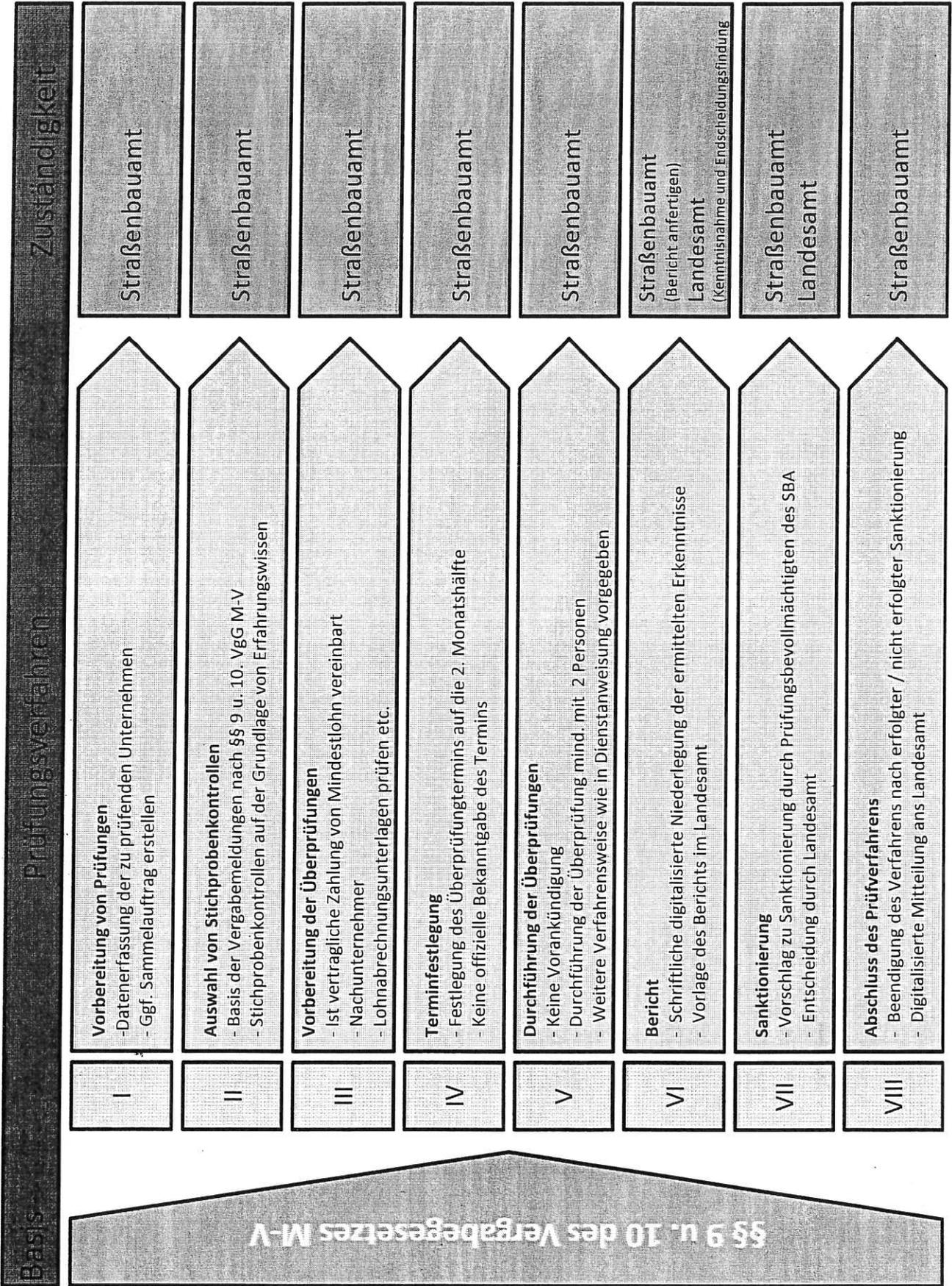
### **VIII. Abschluss des Prüfverfahrens**

IX

Sind die notwendigen Informationen erhoben und die eventuell notwendigen Sanktionen ausgesprochen, teilt der Prüfungsbevollmächtigte der vorgesetzten Behörde die Beendigung des Verfahrens mit.

Nach endgültigem Abschluss der Stichprobenkontrolle sind die vom Auftragnehmer oder vom Nachunternehmer erhaltenen Unterlagen zurückzugeben oder, falls die Unterlagen zum Verbleib ausgehändigt wurden, zu vernichten.

Vom Beginn einer Kontrolle bis zur Erstellung des endgültigen Berichts unterstützt die vorgesetzte Behörde den Prüfungsbevollmächtigten bei der Erfüllung seiner Aufgaben.



Bericht über die Überprüfung von Lohnzahlungen auf Einhaltung des Mindestlohns gem. Vergabegesetz M-V

Überprüfung am	Prüfungskommission: 1. Prüfer 2. Prüfer	Auftragsgegenstand
----------------	--	--------------------

Befragung der Beschäftigten

Mitarbeiter(in), Name	Arbeitgeber/ Unternehmen	Beschäftigungsverhältnis:		Tätigkeit	Mit der Ausführung des Auftrags befasst seid:	Euro/ Stunde	Euro/ Überstunde
		selbständig	gewerblich				



## Bericht - Auswertungsbogen

<b>Verdacht auf Straftaten/OWi nach dem ersten Eindruck?</b>	
<b>Verdacht auf Verstoß gegen Mindestlohnvereinbarungen nach dem ersten Eindruck?</b>	
<b>Folgende (Lohn-) Unterlagen direkt am Leistungsort erhalten:</b>	
<b>Folgende Unterlagen/Auskünfte sind noch nachzufordern:</b>	
<b>Gespräch mit dem/den Unternehmen zu Sachverhaltsaufklärung erforderlich?</b>	
<b>Schriftliche Stellungnahme des/der Unternehmen zu Sachverhaltsaufklärung erforderlich</b>	
<b>Sonstige Bemerkungen:</b>	

## Abkürzungen

AEntG	Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmerentsendegesetz)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AP	Arbeitspaket
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EEE	Einheitliche Europäische Eigenerklärung
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
KV	Kommunalverfassung
LHO	Landeshaushaltsverordnung
MiArbG	Mindestarbeitsbedingungengesetz
MiLoG	Mindestlohngesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TVG	Tarifvertragsgesetz
VgG M-V	Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern
VgGDLVO	Vergabegesetzdurchführungslandesverordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen

---

# Impressum



Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy

Novalisstraße 7

10115 Berlin

Oliver Lorenz, Geschäftsführer

Michael Wankmüller, Sachverständiger

Matthias Canzler, Junior Projektleiter