



## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Sicherung von Sozialstandards, Tariftreue und fairen Löhnen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Saarland (Saarländisches Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz – STFLG)**

---

### **Im Allgemeinen:**

Im Grundsatz werden die in dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes über die Sicherung von Sozialstandards, Tariftreue und fairen Löhnen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Saarland (Saarländisches Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz – STFLG) getroffenen Regelungen von der Arbeitskammer begrüßt. Durch eine zeitnahe Umsetzung noch in dieser Legislaturperiode wird der Vereinbarung des aktuellen Koalitionsvertrages genüge getan, das Saarländische Tariftreuegesetz (STTG) in wesentlichen Regelungsinhalten rechtssicher weiterzuentwickeln.

Auch im Kontext einer rückläufigen Tarifbindung und zunehmender teils aufstockungsbedürftiger Niedriglöhne wirkt die mögliche und notwendige Neufassung des STTG Verzerrungen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge und Konzessionen entgegen, die durch den Einsatz von Niedriglohnkräften entstehen. Es verfolgt das Ziel, einen wirksamen Beitrag zum Schutz der betroffenen Arbeitnehmer zu leisten, einen unfairen Unterbietungs- und Verdrängungswettbewerb zu verhindern sowie die sozialen Sicherungssysteme zu stabilisieren. Es bestimmt zu diesem Zweck, dass öffentliche Aufträge und Konzessionen nur an Unternehmen vergeben werden dürfen, die ihren Arbeitnehmern die durch dieses Gesetz festgesetzten Arbeitsbedingungen gewähren und sich tariftreu verhalten.

Dabei ist es gelungen den Gesetzentwurf derart zu gestalten, dass er im Sinne der Betriebe und Beschäftigte des Mittelstandes ist:

- Einem Verdrängungswettbewerb aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen können sich insbesondere mittelständische Unternehmen nur schwer entziehen. Denn ohne entsprechende Tariftreuevorgaben schafft der öffentliche Auftraggeber sogar indirekt einen Anreiz zur Tariffucht, da die billigsten Anbieter zumeist nicht tarifgebunden sind und tarifgebundene Unternehmen demgegenüber einen Wettbewerbsvorteil haben. Hierbei wird der Wettbewerbsdruck umso größer, je größer die tarifvertragsfreien Zonen werden. Insofern schützt das Gesetz auch mittelständische Unternehmen und ihre Beschäftigten und unterstützt nachhaltige Geschäftsstrategien, die sich an einem Qualitäts- statt Niedriglohnwettbewerb inklusive entsprechender Strategien zur Fachkräftesicherung und -Gewinnung orientieren.

- Mit dem Weg der Rechtsverordnung werden für die Auftragnehmer sehr transparent und klar definierte Arbeitsbedingungen vorgeschrieben, die im Vergleich zur Erstreckung vollständigen Tarifverträge weniger Verwaltungsaufwand für die Arbeitgeber bedeuten. Ein Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit ist ebenfalls nicht gegeben.
- Zudem ist aus Sicht des Mittelstandes positiv zu würdigen, dass zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit, einer angemessenen Handhabbarkeit und zur Bürokratieentlastung Schwellenwerte, Bagatellgrenzen und Härtefallregelungen eingeführt wurden. Allerdings gibt es im Detail aus Sicht der Arbeitskammer Änderungsbedarf.
- Die konkretisierte Unternehmerhaftung dient ebenfalls der Rechtssicherheit der Auftragsvergabe.
- Auch eine Behinderung für Start-ups etwa aus der IT wird nicht gesehen, da deren Bedingungen augenscheinlich berücksichtigt wurden (siehe z.B. Härtefallregelung § 2 Abs, 5 oder § 10).

Einige im Entwurf des Gesetzes beschriebenen Regelungen bedürfen allerdings der Änderung. Dies betrifft insbesondere:

- Schwellenwert
- Formulierung eines eigenständigen vergabspezifischen Mindestlohnes
- Notwendigkeit der Evaluierung
- Vergabe- und Kontrollpraxis
- Schülerverkehr
- Begrenzung der Subunternehmerkette

### Im Besonderen:

Im Folgenden nehmen wir zu den einzelnen Regelungen detailliert Stellung und regen an, die hier aufgeführten Änderungen in das Gesetz aufzunehmen:

#### Zu § 1: Praxis der Vergabe und länderübergreifende Vergabe

Im § 1 werden Ziel, Regelungsgegenstand und Verfahrensgrundsätze genannt, im Speziellen wird in § 1 Abs. 5 formuliert: „Bei begründeten Zweifeln an der Angemessenheit des Angebots kann die Vergabestelle sich dazu von den Bietern der engeren Wahl die vollständigen Kalkulationsunterlagen vorlegen lassen und Aufklärung verlangen ...“.

Diese Kann-Regelung sollte in eine Soll-Regelung umformuliert werden, da damit bei „berechtigten Zweifeln“ bereits vor Auftragserteilung die Einhaltung der Tariftreueverpflichtungen überprüfbar wäre.

In § 1 Abs 7 wird dergestalt ein Ausnahmetatbestand für die länderübergreifende Vergabe öffentlicher Aufträge formuliert, dass hierbei eine Einigung zwischen den Auftraggebern über die Einhaltung der Anforderungen nach den Bestimmungen dieses Gesetzes anzustreben ist. Wenn eine Einigung nicht zustande kommt, kann von den Bestimmungen des Gesetzes abgewichen werden und die Gründe für das Fehlen der Einigung sind zu dokumentieren und dem für Arbeitsrecht zuständigen Ministerium mitzuteilen.

Wenn richtiger Weise die Gründe dokumentiert und dem zuständigen Ministerium mitzuteilen sind, sollte das Ministerium auch die jeweilige Vergabe genehmigen, damit nicht zu leichtfertig Ausnahmetatbestände geschaffen werden, die dazu führen könnten, dass länderübergreifende Vergaben genutzt werden, um Tariftreuepflichten zu unterlaufen, dies womöglich zu Ungunsten saarländischer Unternehmen.

#### Zu § 2: Schwellenwert und Härtefallregelung

Im § 2 werden der sachliche und persönliche Anwendungsbereich geregelt, im Besonderen wird in § 2 Abs. 4 ein Schwellenwert der Gültigkeit des Gesetzes ab einem Auftragsvolumen von 25.000 (ohne Umsatzsteuer) formuliert.

Dieser Schwellenwert ist im Vergleich zu neueren Regelungen in anderen Bundesländern hoch, denn andere Bundesländer definieren hier niedrigere Schwellenwerte von nur 10.000 Euro. Für einen niedrigeren Wert spricht, dass dieser eine Stückelung des beabsichtigten Auftrages zur Umgehung der Anwendung des Gesetzes aufwendiger macht und erschwert. Zudem würde er den Geltungsbereich des Gesetzes

erhöhen. Andererseits wird davon ausgegangen, dass Vergaben unterhalb von 25.000 Euro in der Summe nur einen kleinen Anteil der jährlichen Vergabesumme der öffentlichen Hand von zuletzt 5,5 Mrd. Euro haben und die durchschnittlichen Vergabeaufträge weit darüber liegen. Für die Kontrolle der Einhaltung der Vergabebestimmung ist ein Fokus auf größere Auftragssummen effizienter, aber auch kleine Aufträge sollten wenn auch nachrangig, dann doch stichpunktartig, kontrolliert werden. Ein niedriger Schwellenwert wäre also tendenziell mit einem erhöhten und weniger effizienten Prüfaufwand verbunden.

In der Gesamtabwägung spricht sich die Arbeitsammer für einen Schwellenwert von 18.000 Euro aus, um einen Kompromiss aus effizienter, machbarer Prüfungspraxis einerseits und andererseits Geltungsumfang herzustellen.

In § 2 Abs. 5 wird eine Härtefallregelung der Nicht-Anwendung des Gesetzes für besondere Ausnahmesituationen formuliert, in den mangels Angebote aufgrund der Bestimmungen des Gesetzes keine verwertbaren Angebote abgegeben werden. Dies sei in jedem Einzelfall durch den Auftraggeber zu begründen und zu dokumentieren und dem für Arbeitsrecht zuständigen Ministerium anzuzeigen.

Um der Gefahr zu entgehen dass die Tariftreueregelungen mit Berufung auf die Härtefallregelung unterlaufen wird, regt die Arbeitskammer an, im Gesetz beispielhaft Härtefälle mit einen neuen Satz zu präzisieren, zum Beispiel sinngemäß aber verkürzt wie auf Seite 27 des Gesetzentwurfes formuliert: „Dies ist insbesondere bei Produkten der Fall, bei denen die saarländischen Auftraggeber nur einen geringen Teil der Nachfrage auf sich vereinigen und mögliche Anbieter Unternehmen mit Sitz im Ausland sind, so dass die Auftraggeber keine hinreichende Verhandlungsmacht für die Durchsetzung der im Gesetz aufgeführten Vertragsbedingungen haben. Davon können Produkte wie Softwarelizenzen oder Fahrzeuge betroffen sein, wie auch Forschungseinrichtungen mit ihren teils sehr spezifischen Beschaffungsbedarfen“.

Zudem sollte das zuständige Ministerium auch die jeweilige Härtefallregelung genehmigen, damit nicht zu leichtfertig Ausnahmetatbestände geschaffen werden.

### Zu § 3: Vergabebedingungen und vergabespezifischer Mindestlohn

In § 3 werden die Vergabebedingungen für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen konkretisiert, insbesondere wird in § 3 Abs. 5 festgehalten, dass öffentliche Aufträge, die keiner Rechtsverordnungen unterliegen, nur an Unternehmen vergeben werden können, die sich in Textform verpflichten mindestens die Vorgaben des Mindestlohngesetzes zu erfüllen. Mit der verbundenen Kopplung des vergabespezifischen Mindestlohnes an den bundesweiten Mindestlohn wird leider auf eine eigenständige Festlegung eines vergabespezifischen Mindestlohnes verzichtet und die bisher zur Festlegung bestehende Mindestlohnkommission aufgelöst.

Aus Sicht der Arbeitskammer ist demgegenüber weiterhin die Festlegung eines vergabespezifischen Mindestlohn über dem Niveau des bundesweiten Mindestlohn notwendig. Zum einen ist der gesetzliche Mindestlohn nicht armutsfest und oftmals mit Aufstockungsleistungen verbunden, weshalb die Arbeitskammer ohnehin eine Anhebung bis 2024 auf 13 Euro fordert. Insbesondere sollte sich das Saarland an anderen Bundesländern orientieren, die einen eigenständigen vergabespezifischen Mindestlohn definiert haben, für den - auch mit dem Ziel der Verhinderung von Outsourcing der öffentlichen Hand an Private - eine Orientierung am Niveau der untersten Entgeltgruppe im Öffentlichen Dienst maßgeblich ist (z.B. aktuell in Brandenburg 13 Euro).

Kommt der vorgelegte Gesetzentwurf mit der formulierten Auffangregelung nach § 5 Abs. 5 unverändert zum Tragen bleibt unklar, in welchem Umfang öffentliche Aufträge im Rahmen der ja noch erstmalig und dann regelmäßig neu zu erstellenden ca. 50 Rechtsverordnungen vergeben werden oder nach der Auffangregelung, dem gesetzlichen Mindestlohn unterliegen. Daher ist es aus Sicht der Arbeitskammer zumindest dringlichst erforderlich, den jeweiligen Umfang zu evaluieren, um perspektivisch die ordnungspolitische Frage der Notwendigkeit eines eigenständigen Vergabelohns evidenzbasiert zu klären. Um ferner eine notwendige Evaluation dergestalt zu ermöglichen, sollte an das Satzende von Abs. 5 folgender Satz angestellt werden: „In diesen Fällen muss dies durch den Auftraggeber begründet und dokumentiert werden, sowie dem zuständigen Ministerium mitgeteilt werden“. Die zur Evaluierung notwendigen Daten sollen in einer Verwaltungsvorschrift definiert werden.

#### Zu § 5: Freistellungsverkehre

Im § 5 werden die Freistellungsverkehre dergestalt geregelt, dass diese nicht zum öffentlichen Nahverkehr zu zählen sind, weil sie nicht öffentlich zugänglich sind und daher keine Tariforientierung des ÖPNV sondern lediglich der gesetzliche Mindestlohn maßgeblich sei.

Speziell im Falle der Schülerverkehre erschließt sich diese Argumentation nicht, weil diese, wenn auch begrenzt auf Schülertransport, dennoch eine öffentliche Dienstleistung oder Daseinsvorsorge erbringen, insofern also zum ÖPNV gezählt werden können. Zum anderen ist auf die konkret Arbeitstätigkeit als solche abzielen. So können Busfahrer morgens zunächst Schulbusse fahren und danach die regulären öffentlichen Linien bedienen. Warum es hier eine differenzierte Entlohnung geben sollte, zumal der Transport von Schülern sicherlich nicht wenig anspruchsvoll ist, erscheint nicht nachvollziehbar. Auch die Lohnberechnung müsste in diesen Fall differenziert vorgenommen werden. Die Arbeitskammer regt daher an, für den freigestellten Schülerverkehr die Tariftreuepflicht nach § 4 festzuschreiben.

#### Zu § 7 und § 15: Nachunternehmen bzw. Haftungsregelung

Mit § 7 und § 15 wird auf die Nachunternehmen bzw. auf die Haftungsregelung des beauftragten Unternehmens bei der Weitergabe des Auftrages an Nachunternehmen

bzw. Verleihunternehmen abgezielt, wonach der Hauptunternehmer sich Verstöße des Nachunternehmens zurechnen lassen muss und keine Möglichkeit der Exkulpation mehr besteht.

Allerdings besteht keine Begrenzung der etwa in der Baubranche häufigen Subunternehmerketten. Da hier die Gefahr der Intransparenz und von Umgehungsmöglichkeiten besteht, sollten in § 7 Abs. 2 die Unterauftrags- bzw. Verleihkette auf max. ein weiteres Unternehmen begrenzt werden.

#### Zu § 10:

In § 10 werden soziale Kriterien bei der Auftragsvergabe definiert, die im Besonderen in § (2) Abs. 2 als Kann-Regelungen formuliert sind.

Die Arbeitskammer begrüßt die Möglichkeiten der Berücksichtigung, befürchtet allerdings, dass eine generelle Kann-Regelung nicht ausreichend ist. Zudem sollte es möglich sein, dass der Auftragsgeber weitere soziale Kriterien ergänzen kann. Daher sollte § 10, Abs. 2, Satz 1 wie folgt umformuliert werden: „Als soziale Kriterien im Sinne von Absatz 1 sollen von der Auftraggebern insbesondere berücksichtigt werden: ...“

#### Zu § 14: Recht und Umfang der Kontrollen

In § 14 werden Recht und Umfang der Kontrollen festgelegt, im Besonderen wird in § 14, Abs. 1 ein Kontrollrecht der Auftraggeber als Kann-Bestimmung formuliert.

Aus Sicht der Arbeitskammer sollten die Auftraggeber in einem verhältnismäßigen und praktikablen Umfang in die (Kontroll-)Pflicht genommen werden und ggf. hierzu auch vom zuständigen Ministerium und anderen Kontrollbehörden unterstützt werden. Dergestalt sollte § 14, Abs. 1 als Soll-Regelung formuliert werden: „Die Auftraggeber sollen Stichprobenkontrollen bei den beauftragten Unternehmen sowie ihren Nach- und Verleihunternehmen durchführen, um die Einhaltung der in diesem Gesetz vorgesehenen Auflagen und Pflichten zu überprüfen.“

Um zu ermitteln, ob eine Verpflichtung über einen bestimmten Umfang an Kontrollen vorgeschrieben werden sollte und ob alternative Wege oder besondere Unterstützungsmöglichkeiten der Kontrolle durch die Auftraggeber zu beschreiten sind, schlägt die Arbeitskammer vor diese Fragestellung im Auftrag des zuständigen Ministeriums extern evaluieren zu lassen.

In § 14, Abs. 2 wird die Fortschreibung des Kontrollwesens festgelegt, was die Arbeitskammer ausdrücklich auch in Hinblick auf die zentrale Prüfbehörde des MWAEV begrüßt, allerdings ist hier auf eine ausreichende Personalisierung zur Umsetzung und Wirksamkeit des STFLG sicherzustellen.

## Evaluation

Aus Sicht der Arbeitskammer ist es notwendig regelmäßig zu überprüfen, ob das STFLG wirksam ist und welche Änderungsempfehlungen sich ergeben. Erstmals sollte eine externe Evaluation im Auftrag des zuständigen Ministeriums für das Jahr 2022 bis Mitte 2023 an abgeschlossen werden, danach alle 2 Jahre bis zur jeweiligen Jahresmitte.

Insbesondere in der ersten Evaluation sollten dabei folgende Untersuchungsfragen im Fokus stehen:

- Einhaltung der Tariftreueverpflichtung und Umgehungstabestände, letzte auch in Hinblick auf den Schwellenwert und die Kontrollpraxis der Auftraggeber
- Rolle gesetzlicher Mindestlohn bei öffentliche Auftragsvergabe und Notwendigkeit eines eigenständigen Vergabelohnes
- Stellenwert die „Härtefallregelung“ nach § 2 (5) quantitativ und qualitativ.

Die Arbeitskammer des Saarlandes fordert daher eine Überarbeitung des vorliegenden Entwurfes unter Berücksichtigung ihrer Ausführungen.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Otto  
Hauptgeschäftsführer