

Sonderkommission Mindestlohn - Tätigkeitsbericht 2011

– Berichtszeitraum 2. Dezember 2009 bis 31. März 2011 –

Seit dem Inkrafttreten des Tariftreue- und Vergabegesetzes am 2. Dezember 2009 dürfen öffentliche Aufträge über Bau- und Dienstleistungen in Bremen nur noch an solche Unternehmen vergeben werden, die sich bei Angebotsabgabe verpflichten, einen Mindestlohn von 7,50 EUR¹ oder – soweit dieser zur Anwendung kommt – den gesetzlichen Mindestlohn nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) zu zahlen. Die öffentlichen Auftraggeber sind verpflichtet, die Einhaltung entsprechender Vertragsklauseln zu kontrollieren und mögliche Verstöße zu sanktionieren. Um die Durchführung regelmäßiger Stichproben zu gewährleisten und zur Unterstützung der Auftraggeber bei dieser Aufgabe hat der Senat eine Sonderkommission Mindestlohn eingerichtet.

Einrichtung und Arbeitsweise der Sonderkommission

Die Sonderkommission Mindestlohn ist als Kollegialorgan konzipiert. Ihre Aufgabe ist es, Stichprobenkontrollen anzuordnen, die Ergebnisse der Kontrollen entgegenzunehmen und gegebenenfalls Sanktionsempfehlungen auszusprechen. Alle Senatsressorts, die Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau sowie der Magistrat der Seestadt Bremerhaven haben je einen Vertreter für die Sonderkommission benannt. Diese Vertreter werden durch die Geschäftsführung der Sonderkommission über die Kontrollanordnungen und die Ergebnisse der Kontrollen informiert. In schwierigen Fällen wird derjenige Vertreter, dessen Zuständigkeitsbereich durch einen Kontrollgegenstand berührt ist, zu der Bewertung des Kontrollergebnisses hinzugezogen.

Die Geschäftsführung der Sonderkommission Mindestlohn obliegt dem Senator für Wirtschaft und Häfen. Die Geschäftsführung wählt die Stichprobenkontrollen aus und steht den öffentlichen Auftraggebern für Fragen zur Verfügung. In Fällen, in denen die Einhaltung des vereinbarten Mindestlohnes durch einen Auftragnehmer nicht eindeutig festgestellt werden kann, wird die Geschäftsführung in der Regel eng in die Sachverhaltsaufklärung und die Durchsetzung der vertraglichen Ansprüche einbezogen. Die Geschäftsführung hält darüber hinaus den Kontakt mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Hauptzollamt Bremen aufrecht.

¹ Nach Beschluss der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 7. April 2011 erhöht sich dieser Betrag nach entsprechender Veröffentlichung im Gesetzblatt auf 8,50 EUR.

Entgegennahme von Vergabemeldungen

Es besteht gemäß § 16 Abs. 3 des Tariftreue- und Vergabegesetzes eine generelle Verpflichtung für alle öffentlichen Auftraggeber, die von ihnen vergebenen Dienstleistungs- und Bauaufträge zu melden. Die Sonderkommission Mindestlohn hat in der ersten Jahreshälfte 2010 die notwendige Informationstechnologie eingerichtet, um die Vergabemeldungen entgegennehmen und verarbeiten zu können. Seit dem 1. Juli 2010 nimmt die Sonderkommission Mindestlohn Informationen über vergebene Aufträge entgegen. Die Meldungen der Auftraggeber enthalten nur Daten über den Auftrag², die für die Auswahl der Kontrollen durch die Sonderkommission erforderlich sind.

Zurzeit ist es den Auftraggebern noch gestattet, die Meldungen formlos an die Sonderkommission Mindestlohn abzugeben. Es ist jedoch geplant, ein verbindliches Meldeformular herauszugeben, wodurch die gemeldeten Daten automatisch in die Datenbank der Sonderkommission eingespeist werden können.

In der Zeit vom 1. Juli 2010 bis zum 31.03.2011 haben 24 verschiedene öffentliche Auftraggeber insgesamt 1.300 Aufträge gemeldet. Etwa 1.000 dieser Meldungen betrafen Aufträge oberhalb eines Auftragswertes von 10.000 EUR, hiervon lagen 500 Aufträge auch oberhalb eines Auftragswertes von 50.000 EUR. Dies zeigt, dass die Sonderkommission Mindestlohn gemessen an den Auftragswerten von einem Großteil aller in Bremen durch die öffentliche Hand vergebenen Bau- und Dienstleistungsaufträge Kenntnis erlangt. Die Anzahl der meldenden Auftraggeber und damit auch die Anzahl täglich eingehender Meldungen hat bis zum Ende des Berichtszeitraumes stetig zugenommen. Mittlerweile gehen insbesondere von der Immobilien Bremen AöR (beispielsweise für Bau- und Dienstleistungsaufträge im Bereich des Sondervermögens Immobilien und Technik und der Hochschulbauvorhaben mit der Bauherrenschaft der Senatorin für Bildung und Wissenschaft), der Bremer Straßenbahn AG und der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH täglich Meldungen ein, auch die Bremenports GmbH und Seestadt Immobilien melden mehrmals wöchentlich. Die Geschäftsführung der Sonderkommission Mindestlohn wird bei weiteren öffentlichen Auftraggebern, die der Berichtspflicht bislang nicht im ausreichenden Maße nachgekommen sind, auf eine Einhaltung der Berichtspflicht dringen.

² Gemeldet werden das Aktenzeichen, der Auftragsgegenstand, der Leistungsort, die Maßnahme, der Auftragswert, die Vergabestelle, der Bearbeiter, der Leistungszeitraum und das ausführende Unternehmen.

Bisher angeordnete Stichprobenkontrollen

Die Sonderkommission Mindestlohn hat bislang 36 Mindestlohnkontrollen angeordnet. Für die Auswahl einer Stichprobenkontrolle bedient sich die Sonderkommission Mindestlohn aus dem Pool der gemeldeten Aufträge. Hierzu wird die Filterfunktion der zur Archivierung der Aufträge eingesetzten Datenbank verwendet. Bei der Auswahl wird darauf geachtet, verstärkt Auftragsgegenstände in den Fokus zu nehmen, in denen ein Niedriglohnsektor verbreitet ist.

Von den 36 angeordneten Stichproben entfielen 28 auf Bauarbeiten, die restlichen Anordnungen betrafen Reinigungs- und Wartungsleistungen sowie andere handwerkliche Dienstleistungen. Zugleich legt die Sonderkommission Mindestlohn Wert auf eine Streuung der Kontrollanordnungen auf die verschiedenen Vergabestellen und Leistungsorte. Da Immobilien Bremen AöR die Vergabestelle ist, die die meisten Aufträge vergibt, ist diese daher vergleichsweise häufig zu einer Kontrolle aufgefordert worden. Folgende Einrichtungen haben bislang Kontrollen durchgeführt oder führen zurzeit Kontrollen durch:

Auftraggeber	Anzahl Kontrollen
Immobilien Bremen AöR	10
Wirtschaftsförderung Bremen GmbH	4
Seestadt Immobilien	4
Gesundheit Nord gGmbH	2
Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung	2
Amt für Straßen und Verkehr	2
Bremer Straßenbahn AG	2
Kunstverein Bremen	1
Städtische Wohnungsgesellschaft Bremerhaven mbH	1
Bremer Bäder GmbH	1
Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa	1
bremenports GmbH	1
Gesamt	31

Die in dieser Aufstellung fehlenden fünf Kontrollen wurden zurückgenommen, da die Auftragsführung nicht in absehbarer Zeit durchgeführt werden konnte oder bereits beendet war.

Ablauf einer Stichprobenkontrolle

Nach der Auswahl eines Auftrages für eine Stichprobenkontrolle informiert die Geschäftsstelle der Sonderkommission Mindestlohn neben ihren Mitgliedern auch das Hauptzollamt Bremen – Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) – über eine anstehende Stichprobenkontrolle. Diese Information erfolgt, um zu verhindern, dass sich öffentliche Auftraggeber und FKS bei einer Kontrolle und bei möglichen Ermittlungen gegenseitig behindern. Erhebt die FKS keine Bedenken, wird die Vergabestelle zur Durchführung einer Kontrolle aufgefordert.

Die Durchführung der Kontrolle wird teilweise von der Vergabestelle selbst vorgenommen, teilweise wird ein Dritter mit der Kontrolle beauftragt. Insgesamt haben die Auftraggeber elf Kontrollen selbst durchgeführt, zwölf der angeordneten Kontrollen wurden hingegen von Rechtsanwälten durchgeführt. Drei Kontrollen wurden der Gesundheit Nord Dienstleistungen GmbH als interner Dienstleister übertragen. Weitere fünf Kontrollen wurden zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht durchgeführt.

Die Sonderkommission Mindestlohn hat einen Leitfaden für die Abwicklung von Kontrollen herausgebracht³. Kernstück der Kontrollen ist die Befragung der vor Ort mit der Ausführung der Leistung befassten Beschäftigten. Von wenigstens zwei Prüfern werden die Namen der Beschäftigten und die Aussagen dieser Beschäftigten zu Ihren Löhnen dokumentiert. Lohnzettel werden vor Ort eingesehen oder vom Arbeitgeber kurzfristig angefordert. Stimmen die Belege mit den angegebenen Stundenlöhnen überein, liegen diese Stundenlöhne im Rahmen des vereinbarten Mindestlohnes und gibt es auch sonst keine Verdachtsmomente für eine Manipulation, so wird die Kontrolle mit einem abschließenden Kurzbericht an die Sonderkommission beendet. Geben die Erkenntnisse des Auftraggebers hingegen Anlass zu weiteren Recherchen, so wird die Sonderkommission Mindestlohn hiervon von der prüfenden Vergabestelle informiert. Die Sonderkommission Mindestlohn entscheidet, ob die Finanzkontrolle Schwarzarbeit aufgrund des Verdachts eines Verstoßes gegen die Vorschriften des Arbeitnehmerentendegesetzes informiert werden muss. Sie unterstützt die Vergabestelle außerdem in der weiteren Ermittlung des Sachverhalts und bei der Durchsetzung der vertraglichen Auskunftsansprüche. Diese ergeben sich aus dem von der Sonderkommission Mindestlohn erarbeiteten Standardvertragswerk, das die öffentlichen Auftraggeber für die Vereinbarung der gesetzlich vorgesehenen Mindestlohnklauseln verwenden⁴. Führen die Aufklärungsgespräche mit dem Auftragnehmer nicht zügig zu einem befriedigenden Ergebnis, so bindet die Geschäftsführung der Sonderkommission Mindestlohn den für diesen Fachbereich zuständigen Vertreter in die Gespräche ein. Gelingt es dem Auftragnehmer nicht, den Verdacht eines Mindestlohnverstoßes auszuräumen, so spricht die Sonderkommission Mindestlohn eine Empfehlung für eine Sanktionierung der Vertragsverletzung aus.

³ Download unter <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen109.c.4686.de>
Dort Anhang 4 zum Rundschreiben 03-2010

⁴ Download unter <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen109.c.4686.de>
Dort Anhang 5 zum Rundschreiben 03-2010

Ergebnisse der bisherigen Stichprobenkontrollen

Von den bislang 36 angeordneten Stichprobenkontrollen wurden fünf zurückgenommen. Mit der Durchführung fünf weiterer Kontrollen ist bislang nicht begonnen worden. Hintergrund dieser Verzögerungen ist es, dass oftmals die bei der Auftragsvergabe geplanten und an die Sonderkommission Mindestlohn gemeldeten Ausführungszeiträume in der Praxis nicht eingehalten werden.

Schon aufgrund der in den Wintermonaten lang anhaltenden schlechten Witterungsbedingungen haben sich diverse Baumaßnahmen zeitlich verschoben, so dass die zu kontrollierenden Leistungen erst deutlich später zur Ausführung kamen. Die Erfahrungen der Sonderkommission Mindestlohn zeigen, dass die geplanten Ausführungszeiträume nur in seltenen Fällen auch in der Praxis erreicht werden. An der ursprünglichen Forderung der Sonderkommission Mindestlohn, wonach eine Mindestlohnkontrolle grundsätzlich innerhalb von fünf Tagen nach der Anordnung durchgeführt werden soll, wird daher schon seit längerem nicht mehr festgehalten. Die Effizienz der Mindestlohnkontrollen wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Von den 26 bislang durchgeführten Kontrollen konnten 17 Kontrollen ohne Schwierigkeiten abgeschlossen werden. Der Auftragnehmer zeigte sich in diesen Fällen kooperativ und legte die erforderlichen Unterlagen umgehend vor. In zwei weiteren Fällen erwies sich die Sachverhaltsaufklärung als schwierig, so dass konkrete vertragliche Sanktionen ins Auge gefasst werden mussten, bevor der Auftragnehmer seinen Mitwirkungspflichten nachkam. Die Zahlung des vertraglich vereinbarten Mindestlohns konnte bei diesen Kontrollen aber schließlich doch noch festgestellt werden.

Über insgesamt fünf Kontrollergebnisse wurde die FKS informiert. Auf drei Baustellen wurde bei der Kontrolle eine auffallend große Zahl selbständiger Einzelunternehmer angetroffen, was den Verdacht einer möglichen Scheinselbständigkeit nahelegte. Durch die Konfrontation mit diesem Verdacht konnten die Auftragnehmer in diesen Fällen dazu bewegt werden, die Arbeiten auf den Baustellen im Anschluss an die Kontrolle mit eigenen Beschäftigten auszuführen. Hinsichtlich der übrigen zwei Fälle dauert die Sachverhaltsaufklärung noch an. Die FKS wurde vorsorglich über eine mögliche Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes auf diesen zwei Baustellen informiert.

Vertragliche Sanktionen gemäß der Mindestlohnvereinbarung wurden in einem Fall ausgesprochen, in einem zweiten Fall stehen sie unmittelbar bevor. Wegen der Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohnes für Bauleistungen im Rahmen der Sanierung der Schule am Ellenerbrookweg hat die Immobilien Bremen AöR gegen einen Auftragnehmer eine Vertragsstrafe in Höhe von 4 % des Auftragswertes ausgesprochen und eine landesweite Vergabesperre gemäß § 17 Abs. 3 des Tariftreue- und Vergabegesetzes für sechs Monate verhängt. Bei dem zweiten Fall hat ein mit dem Erweiterungsbau der Kunsthalle Bremen befasster Auftragnehmer die Vorlage von Lohnnachweisen für insgesamt acht Mitarbeiter endgültig verweigert. Die hieraus zu ziehenden Konsequenzen werden zurzeit zwischen dem Kunstverein Bremen und dem Kulturressort abgestimmt.

Fazit und Ausblick

In einem vergleichsweise kurzen Zeitraum vom 1. Juli 2010 bis zum 31. März 2011 hat die Sonderkommission Mindestlohn sich bereits in die ständige Vergabepaxis in Bremen und Bremerhaven integriert. Die Sonderkommission Mindestlohn erhält Vergabemeldungen über einen Großteil aller in der Freien Hansestadt Bremen vergebenen Aufträge und ist so in der Lage, bei allen größeren Projekten und Maßnahmen jederzeit Mindestlohnkontrollen anzuordnen. Die Ziele für den kommenden Berichtszeitraum bestehen darin, von weiteren öffentlichen Auftraggebern regelmäßige Meldungen zu erhalten und eine praktikable Lösung für die Meldung regelmäßiger wiederkehrender Kleinaufträge zu entwickeln. Hierdurch wird der Wirkungsgrad des Tariftreue- und Vergabegesetzes noch weiter erhöht.

Die durchgeführten Kontrollen haben sich als effizient erwiesen. Die Vergabestellen in Bremen arbeiten eng mit der Sonderkommission Mindestlohn zusammen und dokumentieren Ihren Auftragnehmern gegenüber eine entschlossene Durchsetzung ihrer vertraglichen Rechte. In der Praxis hat dies bereits in mehreren Fällen dafür gesorgt, dass Niedriglohnarbeiter von den Baustellen der öffentlichen Hand abgezogen wurden. Die gemachten Erfahrungen der einzelnen Auftraggeber werden bei der Sonderkommission Mindestlohn gebündelt und stehen damit auch für zukünftige Kontrollen zur Verfügung. Die Sonderkommission Mindestlohn beabsichtigt, den Leitfaden für die Durchführung von Mindestlohnkontrollen zu überarbeiten und diesen dann dem Senat gemäß § 16 Abs. 5 des Tariftreue- und Vergabegesetzes zur Beschlussfassung vorzulegen.