

Sonderkommission Mindestlohn - Tätigkeitsbericht 2015

– Berichtszeitraum 1. März 2013 bis 28. Februar 2015 –

Öffentliche Aufträge über Bau- oder Dienstleistungen werden in Bremen gemäß der Vorschriften des Tariftreue- und Vergabegesetzes (TtVG) ausschließlich an Unternehmen vergeben, die sich vertraglich verpflichten, den mit der Ausführung des Auftrages betrauten Beschäftigten einen Mindestlohn zu zahlen. Dabei ist unerheblich, ob es sich bei diesen Beschäftigten um eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um überlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder um Beschäftigte eines dritten Unternehmens handelt, die im Unterauftrag des unmittelbaren Vertragspartners der öffentlichen Hand tätig sind (§ 13 TtVG).

Die Höhe des bei nationalen Vergaben geltenden bremischen Vergabemindestlohnes lag im Berichtszeitraum bis zum 30. September 2014 bei 8,50 € pro Stunde. Seit dem 1. Oktober 2014 gilt ein Mindestlohn von 8,80 € pro Stunde. In Branchen, für die nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) ein gesetzlicher Mindestlohn oberhalb dieses Stundenlohnes vorgeschrieben ist, gilt der Stundenlohn nach dem AEntG. Für europaweite Vergabeverfahren und deren Lose galten bis zum 1. Januar 2015 ausschließlich die Mindestlöhne der Branchen nach dem AEntG. Zum Jahresbeginn ist nunmehr das Mindestlohngesetz des Bundes (MiLoG) in Kraft getreten, so dass für alle übrigen Branchen ein Mindestlohn von 8,50 € zu zahlen ist, soweit nicht eine der Ausnahmegesetze des MiLoG greift.

Die Mindestlöhne werden zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer vertraglich vereinbart. Die öffentlichen Auftraggeber sind verpflichtet, die Einhaltung entsprechender Vertragsklauseln zu kontrollieren und über die Sanktionierung festgestellter Verstöße zu entscheiden. Kontrollen finden in der Regel auf Anordnung der Sonderkommission Mindestlohn statt. Die Geschäftsführung der Sonderkommission Mindestlohn obliegt dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen. Die Geschäftsführung steht den öffentlichen Auftraggebern auch 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. 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.

Im Berichtszeitraum haben 69 verschiedene öffentliche Auftraggeber insgesamt 4.324 öffentliche Aufträge gemeldet. Etwa 2.800 dieser Meldungen betrafen Aufträge oberhalb eines Auftragswertes von 10.000 EUR, hiervon lagen etwa 1.300 Aufträge auch oberhalb eines Auftragswertes von 50.000 EUR. Von den etwa 1.500 im Berichtszeitraum gemeldeten Bauaufträgen liegen etwa 600 Aufträge oberhalb eines Auftragswertes von 50.000 EUR.

Es ist erkennbar, dass die öffentlichen Auftraggeber in Bremen und Bremerhaven ihrer Meldepflicht grundsätzlich in zunehmend größerem Umfang nachkommen. Die Anzahl der gemeldeten öffentlichen Aufträge hat in der Summe um etwa 10% zugenommen und auch die Anzahl der meldenden Auftraggeber hat sich positiv entwickelt. Im Berichtszeitraum von März 2011 bis Februar 2013 waren von etwa 50 öffentlichen Auftraggebern Vergabemeldungen eingegangen, im aktuellen Berichtszeitraum erhöhte sich die Anzahl der Absender auf 69 Auftraggeber. Den weitaus größten Anteil gemeldeter Aufträge vereinen dabei wiederum die BSAG und Immobilien Bremen auf sich. Die BSAG hat mehr als 800 Aufträge gemeldet, während Immobilien Bremen – auch als zuständige Stelle für das Sondervermögen Immobilien und Technik – in diesem Berichtszeitraum die Marke von 1.000 Vergabemeldungen erreichen konnte. Hervorzuheben sind außerdem die WFB mit mehr als 400 sowie das Studentenwerk und die bremenports mit mehr als 200 abgegebenen Vergabemeldungen. Eine dreistellige Anzahl von Vergabemeldungen haben außerdem Seestadt Immobilien, die Arbeitnehmerkammer, die Bremer Bäder GmbH und die Fischereihafenbetriebsgesellschaft erreicht.

Wenig Meldungen über öffentliche Aufträge sind im Berichtszeitraum vom Amt für Straßen und Verkehr sowie vom Umweltbetrieb Bremen bei der Sonderkommission Mindestlohn eingegangen. Für beide Eigenbetriebe ergab die Auswertung jeweils etwa 40 öffentliche Aufträge, tatsächlich wurde eine sehr viel größere Zahl von Aufträgen vergeben. Eine Ursache für die nicht abgesetzten Vergabemeldungen liegt offenbar darin, dass beide Dienststellen mit der Nutzung der elektronischen Vergabe (Vergabemanager) begonnen haben und der automatische Informationsfluss an die Sonderkommission Mindestlohn noch fehlerbehaftet ist.

Die Gesundheit Nord gGmbH gab – inklusive aller Kliniken – etwa 70 Vergabemeldungen ab. Auf diese Anzahl kommen jeweils auch die Bremer Tourismuszentrale, der Großmarkt GmbH, die Hanseatische Naturentwicklungsgesellschaft, die Werkstatt Bremen und Radio Bremen. Auffällig ist die Entwicklung der Vergabemeldungen an der Universität, der Hochschule Bremen und der Hochschule für Künste, hier gingen die Meldungen in der zweiten Hälfte des Berichtszeitraums im Vergleich zur ersten Hälfte um mindestens 80 % zurück. Ausgenommen von dieser Entwicklung ist die Hochschule Bremerhaven, die jeweils etwa 20 Meldungen pro Jahr abgibt.

Von einigen Vergabestellen wird die Möglichkeit, sogenannte Sammelmeldungen abzugeben, sehr stark genutzt. In seiner Richtlinie vom 21. August 2012 hatte der Senat den öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit eröffnet, Auftragnehmer, die voraussichtlich über ein Kalenderjahr hinweg eine Reihe kleinerer öffentlicher Aufträge erhalten werden, nur einmal zum Jahresbeginn zu melden und dabei die ungefähre Summe der einzelnen Auftragswerte zu schätzen. Von der Möglichkeit, hierdurch den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, machen kleine Institutionen wie der Zoo am Meer oder der Rhododendronpark Bremen, aber auch die Gewoba und die städtische Wohnungsgesellschaft Bremerhaven Gebrauch.

2. Bisher angeordnete Stichprobenkontrollen

Die Sonderkommission Mindestlohn hat im Berichtszeitraum 121 Mindestlohnkontrollen angeordnet. Die Auswahl einer Stichprobenkontrolle erfolgte auf Basis der gemeldeten Aufträge. Bei der Auswahl wird auch weiterhin darauf geachtet, verstärkt Auftragsgegenstände in den Fokus zu nehmen, in denen ein Niedriglohnsektor verbreitet ist.

Von den 121 angeordneten Stichproben entfielen 88 auf Bauarbeiten, die restlichen Anordnungen betrafen größtenteils Baumschnitt, Straßenmarkierungsarbeiten, Wartungs- und Reparaturleistungen, Gebäudereinigung, Sicherheitsdienste, Wäschereidienstleistungen, Grünflächenpflege, Fahrdienste und Umzugsdienstleistungen. Die Sonderkommission Mindestlohn legt Wert auf eine Streuung der Kontrollanordnungen auf die verschiedenen Vergabestellen und Leistungsorte. Da Immobilien Bremen AöR die meisten öffentlichen Aufträge vergibt, das Sondervermögen Immobilien und Technik betreut und außerdem auch als Dienstleister für verschiedene andere öffentliche Auftraggeber auftritt, ist diese vergleichsweise häufig zu einer Kontrolle aufgefordert worden.

Folgende Einrichtungen haben im Berichtszeitraum Kontrollanordnungen erhalten:

Auftraggeber	Anzahl Kontrollen
Immobilien Bremen AöR	34
Wirtschaftsförderung Bremen GmbH	11
Bremer Straßenbahn AG	6
Seestadt Immobilien	6
Amt für Straßen und Brückenbau Bremerhaven	4
Fischereihafen Betriebsgesellschaft	4
Klinikum Bremen Mitte	4
Werkstatt Bremen	4
Amt für Straßen und Verkehr	3
bremenports GmbH	3
Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung	2
BREPARK GmbH	2
Theater Bremen	2
Verkehrsgesellschaft Bremerhaven AG	2
Arbeitnehmerkammer Bremen	1
Bädergesellschaft Bremerhaven	1
Bremerhavener Entsorgungsgesellschaft	1
Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter / Neuer Hafen	1
Deichverband am rechten Weserufer	1
Flughafen Bremen	1
Gartenbauamt Bremerhaven	1
Gesundheit Nord Zentraleinkauf	1
Gewoba AG	1
Großmarkt Bremen	1
Handwerkskammer	1
Hanseatische Naturentwicklung	1
Hochschule Bremen	1
Hochschule Bremerhaven	1
Hochschule für Künste	1
Klinikum links der Weser	1
Landesvertretung Bremen	1
Radio Bremen	1
Sozialdienst katholischer Frauen e. V.	1
Städtische Wohnungsgesellschaft Bremerhaven	1
Stiftung Bremer Rhododendron-Park	1
Studentenwerk Bremen	1
Universität Bremen	1
Zurückgenommene Kontrollen	9
Nicht durchgeführte Kontrollen	2
Gesamt	121

Die Rücknahme von neun Kontrollen war erforderlich. In acht Fällen war die Ausführung des Auftrags bereits im Wesentlichen abgeschlossen, in einem weiteren Fall hatte das bezugschlagte Unternehmen gar nicht mit der Auftragsausführung begonnen. In zwei Fällen wurden Kontrollanordnungen der Sonderkommission Mindestlohn nicht umgesetzt.

3. Zusammenarbeit mit dem Hauptzollamt Bremen

Nach der Auswahl eines Auftrages für eine Stichprobenkontrolle informiert die Geschäftsstelle der Sonderkommission Mindestlohn neben ihren Mitgliedern nach wie vor auch das Hauptzollamt Bremen – Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) – über eine anstehende Stichprobenkontrolle. Das Hauptzollamt Bremen wird zudem vor jeder Vergabe eines Bauauftrages mit einem Auftragswert von wenigstens 30.000 EUR von den bremischen öffentlichen Auftraggebern um Auskunft gebeten, ob über die bestplatzierten Bieter Informationen vorliegen, welche die Zuverlässigkeit des betreffenden Bieters in Frage stellt. Im Berichtszeitraum sind vier solcher Meldungen vom Hauptzollamt eingegangen. Die Sonderkommission Mindestlohn erhält von solchen „Negativmeldungen“ eine Durchschrift und berät die betreffenden Auftraggeber bei der Entscheidungsfindung über einen möglichen Ausschluss des Unternehmens. Im Berichtszeitraum kam es in zweien der vier Fälle zu einem Ausschluss. In den anderen beiden Fällen blieben die Bieter im Verfahren, da keine hinreichenden Fakten für einen Ausschluss vorlagen bzw. es dem betreffenden Bieter gelang, seine wiederhergestellte Zuverlässigkeit glaubhaft nachzuweisen.

4. Kontrollierende Stellen

Eine Stichprobenkontrolle findet auf der Grundlage der „Richtlinie für die Vornahme von Mindestlohnkontrollen im Sinne des § 16 Abs. 1 und 4 des Tariftreue- und Vergabegesetzes“ statt, welche der Senat am 21. August 2012 beschlossen hat. Kernstück der Kontrollen ist die Befragung der vor Ort mit der Ausführung der Leistung befassten Beschäftigten. Nach der Vor-Ort-Kontrolle werden vom Arbeitgeber kurzfristig Nachweise für die Einhaltung des Mindestlohnes angefordert. In der Regel handelt es sich hierbei um Lohnnachweise und Belege der geleisteten Arbeitsstunden für die vor Ort angetroffenen Beschäftigten. Gegebenenfalls werden auch die Arbeitsverträge eingesehen. Für selbständige Einzelunternehmer sind die Gewerbeanmeldungen und Werkverträge vorzulegen, die insbesondere daraufhin überprüft werden, ob die zu erbringende Leistung und die Vergütung so eindeutig geregelt sind, wie es von einem selbständig tätigen Unternehmer zu erwarten ist. Im Übrigen ist der Ablauf einer Stichprobenkontrolle im Tätigkeitsbericht vom 18.04.2013 hinreichend beschrieben worden. Wesentliche Veränderungen haben sich nicht ergeben.

Mindestlohnkontrollen wurden im Berichtszeitraum nur noch selten persönlich von Beschäftigten des öffentlichen Auftraggebers durchgeführt. In ganz überwiegender Anzahl wurden Dritte mit der Durchführung der Kontrolle beauftragt, wobei die Gesundheit Nord Dienstleistungen GmbH (GND) im vorliegenden Berichtszeitraum deutlich mehr Aufträge erhielt als noch im zweijährigen Berichtszeitraum zuvor. Die GND war im seinerzeitigen Tätigkeitsbericht noch kritisiert worden, hat im aktuellen Berichtszeitraum aber die organisatorischen Voraussetzungen für eine zuverlässige Zusammenarbeit mit der Sonderkommission Mindestlohn und den öffentlichen Auftraggebern geschaffen und sich als Partner bei der Durchführung von Mindestlohnkontrollen etabliert. Die städtische Gesellschaft führt mittlerweile mehr als die Hälfte aller extern vergebenen Mindestlohnkontrollen durch. Als weitere Dienstleister wurden insbesondere Rechtsanwaltskanzleien beauftragt.

5. Ergebnisse der Stichprobenkontrollen im Berichtszeitraum

Von den im Berichtszeitraum angeordneten 121 Stichprobenkontrollen wurden neun aus den in Ziffer 2 genannten Gründen zurückgenommen und in zwei Fällen nicht umgesetzt. Vierzehn weitere Kontrollen befinden sich zum Ablauf des Berichtszeitraums in verschiedenen Stadien der Durchführung.

Die Ergebnisse der Stichprobenkontrollen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Im Berichtszeitraum wurden 116 Mindestlohnprüfungen¹ abgeschlossen. In 91 Fällen verlief die Prüfung unauffällig, d. h. es gab keine Anhaltspunkte für einen Mindestlohnverstoß oder eine sonstige Vertragsverletzung. Dennoch sind diese Fälle häufig mit einem hohem Prüfungsaufwand verbunden. Von hoher praktischer Relevanz sind beispielsweise die Anwendungsbereiche der Mindestlöhne nach dem AEntG und deren Ausnahmen. Auch die tatsächliche Selbständigkeit von Einzelunternehmern in regelmäßig Gegenstand der Prüfung. In einer Reihe von Mindestlohnkontrollen, insbesondere in Fällen mit längeren Nachunternehmerketten, erweist sich die Beschaffung von Nachweisen und Lohnabrechnungen für den Auftragnehmer zudem als schwierig, so dass hier häufig gemahnt oder auch konkrete Sanktionen angedroht werden müssen.

¹ Zur Erläuterung: 20 Kontrollverfahren stammen noch aus dem alten Berichtszeitraum.

Über insgesamt sechs Kontrollergebnisse wurde die FKS frühzeitig informiert, ohne dass im Nachhinein ein Mindestlohnverstoß tatsächlich nachgewiesen werden konnte. Die Geschäftsführung der Sonderkommission setzt solche frühzeitigen Meldungen ab, wenn sich bereits aus dem vorläufigen Bericht erhebliche Verdachtsmomente für einen Verstoß gegen das Arbeitnehmerentendegesetz und damit zwangsläufig auch gegen die Mindestlohnvereinbarung ergeben. Eine Rückmeldung von Seiten der Zollverwaltung erhält die Sonderkommission Mindestlohn nicht. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen hat sich daher im Rahmen der Abstimmungen zum Bundesmindestlohngesetz dafür eingesetzt, dass die für das öffentliche Auftragwesen zuständigen Stellen Auskunftsrechte nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz erhalten. Im Zuge der in diesem Jahr anstehenden Novellierung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes wird dies nach Auskunft des Bundesministeriums für Finanzen Berücksichtigung finden.

In vier der hier genannten Fälle entstand bei der Vor-Ort-Kontrolle der Eindruck, dass Facharbeitertätigkeiten des Bauhauptgewerbes ausgeübt wurden, ohne dass diese mit dem Baumindestlohn der Lohngruppe 2 vergütet worden sind. Im schriftlichen Verfahren vermochten es die betroffenen Firmen jedoch in drei Fällen nachzuweisen, dass der betriebliche Anwendungsbereich in ihrem Fall nicht eröffnet war. Im verbleibenden vierten Fall konnte der Auftragnehmer glaubhaft machen, die Bauausführung ausschließlich mit Werkern der Lohngruppe I zu bewerkstelligen.

In den zwei übrigen Fällen hielt die Geschäftsführung der Sonderkommission eine Information des Zolls aufgrund einer erheblichen Anzahl selbständiger Einzelunternehmer für angebracht. Letztlich ließ der erste Eindruck möglicher Scheinselbständigkeit in diesen Fällen aber nicht hinreichend erhärten.

In insgesamt neunzehn Fällen konnten Vertragsverletzungen nachgewiesen werden, die eine Sanktionsempfehlung nach sich zogen. Soweit eine Unterschreitung eines bundesgesetzlichen Mindestlohnes festgestellt wurde, wurde die FKS auch hierüber informiert. Die Sanktionen wurden in sechzehn Fällen gemäß der Empfehlungen umgesetzt. Im einzelnen wurden folgende Sachverhalte festgestellt:

- Bei der Sanierung und Erweiterung des Schulzentrums an der Lehmhorster Straße wurden die Putz- und Stuckarbeiten von einem Auftragnehmer ausgeführt, der einen seiner Mitarbeiter nicht den Baumindestlohn zahlte. Es wurde eine Vertragsstrafe von 1400 € und zudem eine Vergabesperre von drei Monaten verhängt.

- Bei der Grundsanierung des Bürgerhauses Vegesack wurde von einem Auftragnehmer ein Mitarbeiter eingesetzt, der den Baumindestlohn nicht erhielt. Zudem wurden fünf Einzelunternehmer angetroffen, die nach der Überzeugung der Sonderkommission Mindestlohn nicht selbstständig sondern als Arbeitnehmer tätig waren. Es wurde eine Vertragsstrafe von 31.500 € und zudem eine Vergabesperre von neun Monaten verhängt.
- Bei der Sanierung der Wilhelm-Kaisen-Schule wurden fünf Arbeiter angetroffen, die entweder für nicht angemeldete Nachunternehmer tätig waren oder angaben, selbstständiger Einzelunternehmer zu sein. Der Auftragnehmer legte zu keiner der angetroffenen Personen prüffähige Unterlagen vor. Es wurde eine Vertragsstrafe von 5.100 € und zudem eine Vergabesperre von zehn Monaten verhängt. Aufgrund weiterer Unstimmigkeiten zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer wurde der Vertrag zudem gekündigt, ohne dass die Sonderkommission Mindestlohn dies ausdrücklich empfohlen hätte.
- Beim Teilersatzneubau des Klinikums Bremen Mitte wurde von einem Auftragnehmer für den Innenausbau ein Mitarbeiter eingesetzt, der den Baumindestlohn nicht erhielt. Zudem wurde ein Einzelunternehmer angetroffen, der nach der Überzeugung der Sonderkommission Mindestlohn nicht selbstständig sondern als Arbeitnehmer tätig war. Bei einer Wiederholungskontrolle hatten sich die Umstände nicht gebessert, wieder wurde ein Arbeitnehmer unterhalb des Baumindestlohns bezahlt, für diesmal drei Einzelunternehmer wurden keine Nachweise für eine selbständigen Tätigkeit vorgelegt. Es wurde eine Vertragsstrafe von 8000 € und zudem eine Vergabesperre von zwölf Monaten verhängt.
- Beim Teilersatzneubau des Klinikums Bremen Mitte wurde von einem Nachunternehmer eines anderen Auftragnehmers zwölf Mitarbeiter eingesetzt, die den Baumindestlohn nicht erhielten. Es wurden eine Vertragsstrafe von 465.000 € verhängt und zudem eine Vergabesperre von fünfzehn Monaten verhängt. Aufgrund weiterer Unstimmigkeiten zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer wurde der Vertrag zudem gekündigt, ohne dass die Sonderkommission Mindestlohn dies ausdrücklich empfohlen hätte. Die verhängte Vertragsstrafe ist im Konvolut mit weiteren zivilrechtlichen Ansprüchen zurzeit Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung.
- Bei einem Neubau der Arbeitnehmerkammer in Bremerhaven legte der Auftragnehmer trotz wiederholter Aufforderung für drei seiner Mitarbeiter keinerlei prüffähige Unterlagen vor. Es wurde eine Vertragsstrafe von 4400 € und zudem eine Vergabesperre von sechs Monaten verhängt.

- Auf einer Baustelle am Quartierbildungszentrum Gröpelingen wurde ein Arbeiter angetroffen, für den der Auftragnehmer keinen Arbeitsvertrag vorlegen konnte. Bei der Vor-Ort-Kontrolle wurde festgestellt, dass die betroffene Person deutlich weniger als den Baumindestlohn erhielt, was zu einer entsprechend hohen Strafe führte. Es wurde eine Vertragsstrafe von 5600 € und zudem eine Vergabesperre von neun Monaten verhängt.
- Bei Gleisbauarbeiten an der Hartwigstraße wurde ein Facharbeiter angetroffen, dessen Stundenlohn den Baumindestlohn der einschlägigen Lohngruppe 2 knapp unterschritt. Es wurde eine Vertragsstrafe von 9200 € verhängt. Auf die Verhängung einer Vergabesperre wurde in diesem Fall verzichtet.
- Bei der Sanierung des Schulzentrums Utbremen wurden zwei Beschäftigte angetroffen, deren Stundenlöhne deutlich unter dem einschlägigen Baumindestlohn lagen. Es wurden eine Vertragsstrafe von 13.400 € sowie eine Vergabesperre von sechs Monaten verhängt.
- Bei den Trockenbauarbeiten an der Universität Bremen erhielten drei Facharbeiter einen Stundenlohn, der den Baumindestlohn der einschlägigen Lohngruppe 2 nicht erreichte. Es wurden eine Vertragsstrafe von 3700 € sowie eine Vergabesperre von neun Monaten verhängt.
- Bei Bauarbeiten am Forum Fischbahnhof erhielten vier Facharbeiter einen Stundenlohn, der den Baumindestlohn der einschlägigen Lohngruppe 2 nicht erreichte. Es wurden eine Vertragsstrafe von 2700 € sowie eine Vergabesperre von neun Monaten verhängt.
- In fünf weiteren Fällen wurden Vertragsstrafen verhängt, da Nachunternehmer nicht wie vertraglich vereinbart vor Auftragsausführung beim öffentlichen Auftraggeber angemeldet worden waren. Der einschlägige Mindestlohn wurde in diesen Fällen zwar gezahlt. Der Senat hatte die unterlassene Anmeldung von Nachunternehmern im August 2012 aber als eigenständige sanktionierbare Vertragsverletzung in die zu verwendenden Vertragsbedingungen eingefügt. Insgesamt wurden Vertragsstrafen i.H.v. 7500 € verhängt. Auf die Verhängung einer Vergabesperre wurde in diesen Fällen verzichtet.

In drei Fällen wurden – jeweils geringfügige – Sanktionsempfehlungen nicht oder nur teilweise umgesetzt.

- Beim Austausch von Fensterelementen am Studentenwohnheim Luisenthal wurden Nachunternehmer angetroffen, die nicht beim öffentlichen Auftraggeber angemeldet worden waren. Die Sonderkommission Mindestlohn hatte die Verhängung einer Vertragsstrafe i.H.v. 570 € empfohlen. Aufgrund der langjährigen guten Vertragsbeziehungen mit dem Hauptauftragnehmer entschied das Studentenwerk Bremen jedoch, von der Verhängung einer Vertragsstrafe Abstand zu nehmen.
- Bei der Fassadensanierung am Rathaus Lehe wurde ein Nachunternehmer angetroffen, die nicht beim öffentlichen Auftraggeber angemeldet worden war. Die Sonderkommission Mindestlohn hatte die Verhängung einer Vertragsstrafe i.H.v. 150 € empfohlen. Aufgrund der im übrigen seriösen und äußerst zufrieden stellenden Auftragsausführung entschied Seestadt Immobilien jedoch, von der Verhängung einer Vertragsstrafe Abstand zu nehmen.
- Bei der Kontrolle von Fahrbahnmarkierungsarbeiten wurde ein Beschäftigter angetroffen, dessen Stundenlohn den Mindestlohn für das Maler- und Lackierhandwerk knapp unterschritt. Die Sonderkommission Mindestlohn hatte die Verhängung einer Vertragsstrafe i.H.v. 400 € empfohlen. Da der Auftragnehmer die sofortige Nachzahlung des Differenzbetrages nachwies, entschied die bremenports GmbH allerdings, die Vertragsstrafe auf 200 € zu reduzieren.

Die festgestellten Sachverhalte werden in diesem Bericht stark verkürzt wiedergegeben, die Summen der Vertragsstrafen sind gerundet.

Bei der Entscheidung über die Sanktionsempfehlung spielen eine Reihe von Aspekten eine Rolle, beispielsweise das Ausmaß der Mindestlohnunterschreitung und ob sich diese als nachvollziehbares Versehen oder als Absicht darstellt. In Fällen, in denen die sanktionierte Vertragsverletzung von einem Nachunternehmer begangen wurde, ist das Verhalten des Hauptauftragnehmers bei der Auswahl und der Beaufsichtigung des Nachunternehmers von Relevanz. Berücksichtigung findet zudem die Kooperation des Auftragnehmers bei der Kontrolle und seine Reaktion auf festgestellte Verstöße. Bei der Entscheidung über die Dauer einer Eintragung in das Vergaberegister wird also zusammenfassend berücksichtigt, in welchem Umfang der festgestellte Sachverhalt die Zuverlässigkeit des Auftragnehmers für die Zukunft in Frage stellt. Gleiches gilt grundsätzlich auch für die Vertragsstrafe, ihre Höhe misst sich aber im Wesentlichen am Auftragswert, von dem gemäß § 17 Abs. 1 TtVG ein prozentualer Anteil erhoben wird. Die absolute Höhe der Vertragsstrafe sagt demzufolge nur wenig über das tatsächliche Ausmaß einer Vertragsverletzung aus.

6. Fazit und Ausblick

Unter Heranziehung des Tätigkeitsberichts 2013 fällt auf, dass die Anzahl der angeordneten und abgeschlossenen Mindestlohnkontrollen im Vergleich zum zwei Jahre zurückliegenden Berichtszeitraum zurückgegangen ist. Gleichzeitig haben allerdings die mit einer Sanktionsempfehlungen abgeschlossenen Verfahren deutlich zugenommen. Beide Entwicklungen stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang. In Verfahren, in denen Vertragsverletzungen festgestellt werden, ist der Beratungsbedarf des öffentlichen Auftraggeber in der Regel deutlich höher als in anderen Verfahren. Dies gilt für die Entscheidungsfindung bis zur Verhängung der Sanktion, teilweise aber auch darüber hinaus, wenn sanktionierte Unternehmen dies anschließend noch diskutieren möchten. Die Geschäftsführung der Sonderkommission Mindestlohn hat beispielsweise in zwei Fällen an ausführlichen Gesprächen über das Nachunternehmermanagement teilgenommen und unterstützt die öffentlichen Auftraggeber insbesondere auch dann, wenn ein betreffender Auftragnehmer sich bemüht, eine Sanktion mit Hilfe eines Rechtsbeistandes anzugreifen. Im Ergebnis hat die Sonderkommission trotz leicht zurückgegangener Fallzahlen ihr Engagement also nicht reduziert. Die hohe Trefferquote hängt aus der Sicht der Sonderkommission Mindestlohn mit der zunehmender Erfahrung bei der Auswahl der Stichprobenkontrollen zusammen. Auffällig ist, dass die tatsächlich festgestellten Mindestlohnverstöße, also diejenigen Fälle, die also nicht nur eine geringfügige Sanktion wegen einer unterlassenen Nachunternehmermeldung enthielten, allesamt im Baugewerbe auftraten. Die Sonderkommission Mindestlohn wird daher damit fortfahren, auf das Baugewerbe einen besonderen Schwerpunkt der Kontrollen zu legen.

Hinsichtlich der Vergabemeldungen ist es entgegen des im Tätigkeitsbericht 2013 formulierten Ausblicks noch nicht dazu gekommen, dass die öffentlichen Auftraggeber in großem Umfang die E-Vergabe betreiben und der Sonderkommission Mindestlohn auf diesem Wege automatische Vergabemeldungen zugehen. Dies hängt mit den im Februar 2014 bekannt gemachten neuen EU-Vergaberichtlinien zusammen. Die Richtlinien sehen unter anderem vor, dass die gesamte Kommunikation und der gesamte Informationsaustausch bei der Durchführung eines Vergabeverfahrens zukünftig unter Anwendung elektronischer Kommunikationsmittel zu erfolgen hat. Die Immobilien Bremen AöR und die Magistratskanzlei arbeiten zurzeit daran, die Funktionen des zurzeit in der Nutzung befindlichen Vergabemanagers entsprechend zu ergänzen. Die Einspeisung automatisierter Vergabemeldungen in das System der Sonderkommission Mindestlohn wird dabei weiter angestrebt, kann aber erst dann wieder angegangen werden, wenn die grundlegende Überarbeitung des Vergabemanagers abgeschlossen ist.