

Vorlage für die Sitzung des Senats am 29.04.2025

„Tätigkeitsbericht 2025 der Sonderkommission Mindestentgelt“

A. Problem

Gemäß § 16 Absatz 5 Satz 1 des Tariftreue- und Vergabegesetzes legt die Sonderkommission dem Senat zum 30. April jedes zweiten Jahres einen Bericht über ihre Tätigkeit vor.

Am 29. März 2023 wurde dem Senat zuletzt ein Bericht der Sonderkommission vorgelegt. Es besteht daher im April 2025 erneut eine Berichtspflicht.

Der Bericht ist gemäß § 16 Absatz 5 Satz 2 des Tariftreue- und Vergabegesetzes vom Senat zu veröffentlichen.

B. Lösung

Die Sonderkommission legt dem Senat den dieser Vorlage als Anlage beigefügten Tätigkeitsbericht vor.

C. Alternativen

Keine Alternativen.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung / Klimacheck

Der Tätigkeitsbericht hat keine finanziellen, keine klimawirksamen, keine personalwirtschaftlichen und auch keine geschlechterspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Der Tätigkeitsbericht ist mit dem Senator für Finanzen, der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft, der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung, dem Senator für Inneres und Sport, der Senatorin für Justiz und Verfassung, der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration, der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, der Senatorin für Kinder und Bildung, dem Senator für Kultur, der Senatskanzlei sowie dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Nach Beschlussfassung ist der Tätigkeitsbericht zur Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den in der Anlage befindlichen Bericht der Sonderkommission zur Kenntnis.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation den in der Anlage befindlichen Bericht der Sonderkommission an die Staatliche Deputation für Wirtschaft und Häfen zur Kenntnisnahme weiterzuleiten.

Bremen, 14.04.2025

Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation

- Geschäftsführung der Sonderkommission Mindestentgelt -

Sonderkommission Mindestentgelt - Tätigkeitsbericht 2025

– Berichtszeitraum 1. März 2023 bis 28. Februar 2025 –

I. Aktuelle Entwicklungen im Berichtszeitraum

1. Die Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hatte im Berichtszeitraum keine Auswirkungen mehr in Bezug auf die Stichprobenkontrollen.

2. Die Erweiterung der Geltung der Tariftreue bei öffentlichen Bau- und Dienstleistungsaufträgen im Land Bremen

Im Jahr 2022 ist das Tariftreue- und Vergabegesetz umfassend geändert worden¹. Dies machte weitere Rechtsänderungen auf Verordnungsebene erforderlich. Dabei wurde auch die Sonderkommission neu eingesetzt. Zudem musste die Geschäftsstelle der Sonderkommission neu aufgebaut werden. All dies hatte und hat Auswirkungen auf die Durchführung der Stichprobenkontrollen. Hierzu im Einzelnen:

a. Vollzug der Rechtsänderungen auf Verordnungsebene

In Umsetzung der Neuregelungen des Tariftreue- und Vergabegesetzes beschloss der Senat am 28.03.2023 die *Verordnung zur Umsetzung der Erweiterung der Geltung der Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen im Land Bremen*. Dabei handelt es sich um eine Mantelverordnung, die in Artikel 1 und Artikel 2 jeweils eine eigene Verordnung beinhaltet.

Erster Bestandteil dieser Mantelverordnung ist die *Verordnung zur Bestimmung tätigkeitsspezifischer Mindestentgelte im Sinne des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (Bremische Mindestentgeltbestimmungsverordnung)*.

¹ Siehe dazu eingehend im Tätigkeitsbericht 2023 der Sonderkommission, S. 3-7 unter <https://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Sonderkommission%2BMindestlohn%2B-%2BT%25C3%25A4tigkeitsbericht%2B2023.pdf>.

Die Bremische Mindestentgeltbestimmungsverordnung legt in der zuletzt vom Senat am 05.11.2024 geänderten Fassung derzeit für 40 verschiedene Bau- und Dienstleistungen sowie je einmal für alle sonstige Bau- und Dienstleistungen tätigkeitsspezifische Mindestentgelte im Sinne des § 9 Tariftreue- und Vergabegesetz lohngruppenscharf fest. Insgesamt handelt es sich dabei um 42 verschiedene Lohngitter, die von den öffentlichen Auftraggebern im Land Bremen bei den jeweiligen Bau- und Dienstleistungsaufträgen zugrunde gelegt werden. Dabei handelt es sich nicht um eine abschließende Festlegung. Weitere Lohngitter für bislang nicht in der Mindestentgeltbestimmungsverordnung enthaltene Bau- und/oder Dienstleistungen sind somit möglich.

Zweiter Bestandteil dieser Mantelverordnung ist die *Verordnung über die Kontrolle der Mindestentgeltvereinbarungen nach Abschnitt 3 des Tariftreue- und Vergabegesetzes durch die Sonderkommission und die Einrichtung eines Registers über die von der öffentlichen Auftragsvergabe im Land Bremen auszuschließenden Unternehmen (Mindestentgeltkontrollverordnung)*.

Die Mindestentgeltkontrollverordnung beinhaltet eine Neueinsetzung der Sonderkommission und konkretisiert die im Tariftreue- und Vergabegesetz in Abschnitt 3 vorgesehenen Regelungen zur Sicherstellung und Durchsetzung von Mindest- und Tariflohnvorgaben. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Übertragung der Aufgabe der zentralisierten Überprüfung der Einhaltung von Mindestentgeltvereinbarungen auf die Sonderkommission sowie die Neufassung der Regelung für ein Register, in das Unternehmen eingetragen werden, die nach § 17 Absatz 4 des Tariftreue- und Vergabegesetzes von der Vergabe öffentlicher Aufträge im Land Bremen ausgeschlossen werden können.

Die Sonderkommission agiert dabei als Servicestelle für alle öffentlichen Auftraggeber im Land Bremen. Die Geschäfte der Sonderkommission, einschließlich der operativen Durchführung der zentralisierten Kontrollen, werden durch die Geschäftsführung und die sie unterstützende Geschäftsstelle im Ressortbereich der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation erledigt.

Mit den genannten Verordnungen sind inzwischen alle maßgeblichen rechtlichen Grundlagen für die Erweiterung der Geltung der Tariftreue bei öffentlichen Bau- und Dienstleistungsaufträgen im Land Bremen gelegt.

b. Neueinsetzung der Sonderkommission und Aufbau einer Geschäftsstelle

Die Mindestentgeltkontrollverordnung sieht vor, dass alle Senatsressorts und die Stadt Bremerhaven Mitglied in der neu eingesetzten Sonderkommission sind.

Ein erstes Präsenztreffen dieser neu eingesetzten Sonderkommission fand am 07.05.2024 statt. Dabei wurden die teilnehmenden Ressorts über die Regeländerungen informiert und es wurden die aktuell für die Geschäftsstelle der Sonderkommission tätigen Mitarbeiter:innen vorgestellt.

Der mit der Zentralisierung der Kontrolltätigkeit einhergehende Neuaufbau der Geschäftsstelle der Sonderkommission sollte planmäßig in zwei Schritten erfolgen². Hierzu bedurfte es zusätzlicher Stellen in einem Gesamtumfang von fünf VZÄ, welche im Stellenplan der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation bislang nicht zur Verfügung standen und nicht durch Personalumschichtungen innerhalb des Ressorts dargestellt werden konnten. Stattdessen hat das Ressort vorübergehende Flexibilisierungsmittel genutzt, um den ersten Umsetzungsschritt, die Ausstattung der Geschäftsstelle der Sonderkommission mit einem Sachbearbeiter zum Aufbau eines Kontrollteams und einer juristischen Referentin, in 2023 planmäßig vollziehen zu können.

Eine dauerhafte Ausfinanzierung dieser zusätzlichen Personalkapazitäten sowie der zweite Schritt, die Verstärkung des Kontrollteams um weitere drei Sachbearbeiter:innen zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen nach dem 4-Augen-Prinzip, konnten aufgrund fehlender Haushaltsmittel bislang noch nicht realisiert werden. Damit ist die Geschäftsstelle derzeit nur sehr eingeschränkt handlungsfähig.

Die Senatskommission Personalbedarfsermittlung und -planung hat am 28.03.2025 beschlossen, dass nunmehr zusätzliches Personalbudget in Höhe von 4,2 VZÄ bereitgestellt wird. Unter der Voraussetzung, dass diese Entscheidung von der Staatlichen Deputation für Wirtschaft und Häfen sowie vom Haushalts- und Finanzausschuss bestätigt wird, kann anschließend ein vollständig und uneingeschränkt arbeitsfähiges Kontrollteam eingerichtet werden.

² Siehe dazu näher im Tätigkeitsbericht 2023 [Fußnote 1], S. 8.

c. Auswirkung auf die Stichprobenkontrollen

Die rechtlichen Grundlagen für eine verpflichtende Durchführung von Stichprobenkontrollen durch die öffentlichen Auftraggeber mit einer Weiterleitung der Kontrollergebnisse an die Sonderkommission sind durch die gesetzliche Regelung zur Erweiterung der Geltung der Tariftreue bei öffentlichen Bau- und Dienstleistungsaufträgen im Land Bremen entfallen. Kontrollen durch öffentliche Auftraggeber finden dementsprechend nicht mehr, bzw. lediglich noch vereinzelt nach eigenem Ermessen statt. Die Geschäftsstelle der Sonderkommission ist in diese vereinzelt Kontrollen daher nicht mehr eingebunden.

Aufgrund der aktuellen personellen Ausstattung der Geschäftsstelle waren im Berichtszeitraum planmäßige Stichprobenkontrollen nur in den Fällen möglich, in denen der in der Geschäftsstelle tätige Kontrolleur durch (mindestens) eine weitere Person, die diese Aufgabe überobligatorisch wahrnahm, unterstützt wurde.

3. Ausblick

Es ist zu erwarten, dass die auf Grundlage des Tariftreue- und Vergabegesetzes vom Senat zuletzt am 05.11.2024 festgesetzten Mindestentgelte bereits im aktuellen Berichtszeitraum Eingang in neu vergebene Aufträge über öffentliche Bau- und Dienstleistungen im Land Bremen gefunden haben. Im kommenden Berichtszeitraum dürften zunehmend weitere Bau- und Dienstleistungsverträge davon erfasst werden. Nähere Erkenntnisse dazu können im Tätigkeitsbericht 2027 wiedergegeben werden.

Die Anzahl und der Umfang der Stichprobenkontrollen wird im kommenden Berichtszeitraum weiterhin abhängig von der personellen Entwicklung in der Geschäftsstelle der Sonderkommission sein.

II. Im Berichtszeitraum eingegangene Vergabemeldungen

Im Berichtszeitraum haben 66 verschiedene öffentliche Auftraggeber der Geschäftsstelle der Sonderkommission die Vergabe von insgesamt 5.313 öffentlichen Aufträgen gemeldet. Im Vergleich dazu waren es im vorangegangenen Berichtszeitraum 7.441 Vergabemeldungen³.

³ Siehe Tätigkeitsbericht 2023 [Fußnote 1], S. 9.

Eine wesentliche Ursache für den Rückgang an gemeldeten Aufträgen dürfte darin liegen, dass Kleinstaufträge, die aufgrund ihres geringen Volumens direkt vergeben werden dürfen (z.B. Bauaufträge bis zu einem Auftragswert von 5.000 Euro netto) seit der Änderung des Tariftreue- und Vergabegesetzes im Jahr 2022 nicht mehr gemeldet werden müssen.

Das Gesamtvolumen aller gemeldeten öffentlichen Aufträge betrug im Berichtszeitraum 1.079.248.649,01 Euro.

III. Einrichtung eines Registers und im Berichtszeitraum erteilte Registerauskünfte

Das in der Mindestentgeltkontrollverordnung vorgesehene Register⁴ wird bei der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation geführt.

Alle öffentlichen Auftraggeber im Land Bremen müssen bei der Vergabe von Bau- und Dienstleistungsaufträgen ab 10.000 Euro Auftragswert (netto) zwingend eine Abfrage an dieses Register richten. Unterhalb dieser Summe ist die Abfrage freiwillig.

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 3.596 Registerauskünfte erteilt.

IV. Die im Berichtszeitraum durchgeführten Stichprobenkontrollen

In den Berichtszeitraum fielen insgesamt 81 Stichprobenkontrollen, von denen 67 Stichprobenkontrollen, d.h. etwa 83 Prozent, abgeschlossen werden konnten. 9 der 81 vorgesehenen Stichprobenkontrollen konnten nicht durchgeführt werden (siehe dazu unten). Fünf weitere Stichprobenkontrollen sind zum Ende des Berichtszeitraums noch nicht beendet. Insgesamt wurden bei 16 Kontrollen Verstöße gegen die vertraglichen Vereinbarungen über die Zahlung von Mindestentgelten, über Mitwirkungspflichten bei Kontrollen und über Pflichten bei der Beauftragung von Nachunternehmen (Nachunternehmermanagement) festgestellt. In drei Fällen handelte es sich dabei um Mindestentgeltunterschreitungen, in allen anderen Fällen um Verstöße im Bereich des Nachunternehmermanagements.

Alle durchgeführten bzw. begonnenen 72 Stichprobenkontrollen beinhalteten jeweils eine Vor-Ort-Prüfung im 4-Augen-Prinzip. Diese wurde in der Regel durch einen Mitarbeiter der Geschäftsstelle der Sonderkommission federführend vorgenommen. Begleitet wurde der Mitarbeiter der Geschäftsstelle durch die in der Geschäftsstelle der

⁴ Siehe oben unter I.2.a.

Sonderkommission tätige juristische Referentin oder durch eine:n Mitarbeiter:in des jeweiligen öffentlichen Auftraggebers. Im Anschluss an die Vor-Ort-Prüfung wurden durch die Geschäftsstelle der Sonderkommission die zur Verifizierung der Einhaltung der Mindestentgeltvereinbarung zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem jeweiligen Unternehmen erforderlichen Informationen und Unterlagen bei den kontrollierten Unternehmen angefordert und geprüft.

Soweit sich nach der Ermittlung aller erforderlicher Tatsachen mögliche Verstöße gegen die Mindestentgeltvereinbarung ergaben, wurde das betroffene Unternehmen mit dem Ermittlungsergebnis konfrontiert. Zugleich wurde dem betroffenen Unternehmen ein Gespräch zur Erörterung der Sach- und Rechtslage unter Beteiligung des jeweiligen öffentlichen Auftraggebers angeboten. In der Regel zeigten sich die Unternehmen kooperativ und beteiligten sich an der weiteren Aufklärung der Sachlage.

Wie im vergangenen Berichtszeitraum⁵ auch wurde eine aktive Mitarbeit der Unternehmen von der Sonderkommission im Rahmen der Sanktionsempfehlung jeweils maßgeblich und positiv mitberücksichtigt. Alle betroffenen Unternehmen konnten dadurch im Berichtszeitraum erfolgreich eine Selbstreinigung durchführen.

Eine zur zielgerichteten Durchsicht der Datenlage zusammengestellte Übersicht über die im Berichtszeitraum durchgeführten Stichprobenkontrollen findet sich **in Anlage 1**. Folgende Erkenntnisse lassen sich daraus abschließend zusammenfassen:

- Auch im aktuellen Berichtszeitraum konnten mehrere Stichprobenkontrollen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht durchgeführt werden. Die Ursachen hierfür waren im Wesentlichen folgende: Entweder war im entsprechenden Fall eine Mindestentgelterklärung seitens des öffentlichen Auftraggebers mit dem jeweiligen Auftragnehmer nicht vereinbart worden oder die Tätigkeiten am Kontrollobjekt wurden nach Auswahl und Planung der Kontrolle vorzeitig beendet.
- Die durchschnittliche Dauer einer Stichprobenkontrolle beträgt von der Auswahl geeigneter Kontrollobjekte bis zum Abschluss (einschließlich des Abschlusses eines Sanktionsverfahrens) im Schnitt etwas über ein halbes Jahr. Hierfür sind im wesentlichen folgende Umstände ursächlich: Grundsätzlich werden Kontrollobjekte nicht zwingend danach ausgewählt, ob sie sich zeitnah kontrollieren lassen. Von der Vorbereitung der Kontrolle (einschließlich Terminabstimmung zur Vor-Ort-Prüfung und Durchsicht der Unterlagen zum öffentlichen Auftrag) bis zur Durchführung der Kontrolle können danach auch mehrere Wochen bzw. Monate

⁵ Siehe Tätigkeitsbericht 2023 [Fußnote 1], S. 10-11.

vergehen. Auch ist es möglich, dass Vor-Ort-Prüfungen verschoben werden müssen bzw. am Kontrolltag wider Erwarten keine Person am Kontrollobjekt tätig ist und ein weiterer Kontrollversuch notwendig wird. Des Weiteren sind für die Anforderung vollständiger Unterlagen bei den kontrollierten Unternehmen im Nachgang einer Vor-Ort-Prüfung bis zu deren tatsächlicher Prüfbarkeit in der Regel mehrere Wochen bis Monate (insbesondere soweit auch Nachunternehmen beteiligt sind) einzukalkulieren. Schließlich verlängern diejenigen Stichprobenkontrollen, in denen Auffälligkeiten nach der Vor-Ort-Überprüfung und Durchsicht der Unterlagen zu Tage getreten sind, den Abschluss eines Verfahrens signifikant. Dies lässt sich insbesondere auf die Praxis der Sonderkommission zurückführen, mit den betroffenen Unternehmen in ein Gespräch zur Klärung der Sach- und Rechtslage zu gehen. Derartige Gespräche erfordern regelmäßig einen Terminierungsvorlauf von mehreren Wochen bzw. Monaten.

- Der Schwerpunkt der festgestellten Verstöße lag auch im Berichtszeitraum wieder im Bereich des Nachunternehmermanagements. Hier war der häufigste Verstoß in der Nichtanzeige von eingesetzten Nachunternehmen zu finden. Dies bedeutet, dass dem jeweiligen öffentlichen Auftraggeber die Tätigkeit eines Nachunternehmens am Kontrollobjekt (in der Regel handelte es sich um Baumaßnahmen) erst durch die Vor-Ort-Prüfung bekannt wird. Mehrmals konnte zudem festgestellt werden, dass zwischen Auftragnehmer und Nachunternehmen bzw. mit einem weiteren Nachunternehmen in der Nachunternehmerkette keine Mindestentgelterklärung vereinbart worden ist. Negative Auswirkungen auf die Entgeltzahlungen an die betroffenen Arbeitnehmer:innen konnten dabei aber nicht festgestellt werden. Der Umfang der durch die Sonderkommission empfohlenen Vertragsstrafen trägt diesen Umständen Rechnung.
- Die Umsetzung von durch die Sonderkommission empfohlenen Vertragsstrafen wurde lediglich in zwei Fällen vom öffentlichen Auftraggeber abgelehnt. Beide Fälle betrafen Baumaßnahmen der Gesundheit Nord gGmbH. Die empfohlenen Vertragsstrafen beliefen sich hierbei auf eine Gesamtsumme von 550,00 Euro.

V. Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Die Geschäftsstelle der Sonderkommission konnte im Berichtszeitraum erstmals zwei gemeinsame Kontrollen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Hauptzollamt Bremen (FKS) realisieren. Eine Wiederholung solcher Kontrollen sowie die Verstärkung der Zusammenarbeit mit der FKS wird grundsätzlich weiter angestrebt.

Die Zusammenarbeit mit den Sozialkassen der Bauwirtschaft (SOKA-BAU) hatte sich in den vergangenen Jahren fest etabliert. Im aktuellen Berichtszeitraum verlor diese jedoch etwas an praktischer Bedeutung. Dies ist auf den Wegfall des allgemeinverbindlichen Baumindestlohns und der damit zusammenhängenden Prüffragen zurückzuführen.

VI. Fazit und Ausblick

Die unter IV. dargestellten Ergebnisse, wonach 16 der 67 abgeschlossenen Stichprobenkontrollen mit Vertragsverstößen behaftet sind, belegen, dass nach wie vor eine intensive Überprüfung der Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen geboten ist, um den vergaberechtlichen Regelungen zu Mindestentgelten zur effektiven Durchsetzung zu verhelfen. Die nunmehr eingeleitete personelle Ausstattung des Kontrollteams ermöglicht bei entsprechender Umsetzung eine Ausweitung der Kontrollen und eine intensivere Zusammenarbeit mit Dritten, insbesondere im Verhältnis zur FKS.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass sich der von der Sonderkommission etablierte und gelebte Ansatz, mit gewillten Unternehmen in den konstruktiven Austausch zu gehen, auch in diesem Berichtszeitraum bewährt hat. Dadurch konnten erneut langwierige und ressourcenintensive Rechtsstreitigkeiten vermieden werden.

Die Geschäftsführung der Sonderkommission Mindestentgelt im April 2025

ANLAGE 1**Sonderkommission Mindestentgelt - Tätigkeitsbericht 2025**

– Berichtszeitraum 1. März 2023 bis 28. Februar 2025 –

Zusammenfassung der Kontrollergebnisse:

Anzahl an durchgeführten Stichprobenkontrollen	
Alle Verfahren, die im Berichtszeitraum geführt wurden (einschließlich der nicht abgeschlossenen Verfahren aus dem vorangegangenen Berichtszeitraum)	81
- davon zum Ende des Berichtszeitraums noch laufende Verfahren	5
- davon im Berichtszeitraum abgeschlossene Verfahren	67
- davon Rücknahmen von bzw. nicht durchführbare Stichprobenkontrollen	9
Anzahl der angetroffenen Unternehmen (gesamt)	119
Anzahl an befragten Personen (gesamt)	289
Durchschnittliche Verfahrensdauer (in Tagen)	208
Anzahl an festgestellten Verstößen	
Durchgeführte Stichprobenkontrollen mit Verstößen	16
Festgestellte Einzelverstöße (gesamt)	36
- davon Verstöße gegen die Mindestentgeltzahlungspflicht	3
- davon Verstöße gegen Mitwirkungspflichten	0
- davon Verstöße im Nachunternehmermanagement	33
Höhe der empfohlenen Vertragsstrafen (gesamt, in Euro)	14.884,47