



Dez. IV/230300

05. August 2019
Telefon: 4704
Telefax: 3941
Email: vergabeundbeschaffung@wiesbaden.de

Bericht über die bereits bei der Landeshauptstadt Wiesbaden eingeführten Maßnahmen zur effektiven Bekämpfung von Schwarzarbeit sowie zu den im Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Nr. 0289 vom 29.06.2017 (SV-Nr. 17-F-48-0001) genannten Maßnahmen

Am 29.06.2017 hat die Stadtverordnetenversammlung folgendes beschlossen:

I. Der Magistrat wird gebeten,

Maßnahmen zur effektiven Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu entwickeln. Diese Maßnahmen sollen der Stadt Wiesbaden ermöglichen, durch veränderte Vertragsbedingungen härter gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung vorgehen zu können und diese Maßnahmen der Stadtverordnetenversammlung zu Beschlussfassung vorzulegen.

Dabei soll berücksichtigt werden, dass:

1. Nachunternehmer („Subunternehmer“) nur mit Erlaubnis durch den öffentlichen Auftraggeber zugelassen werden.
2. die Führung von jederzeit einsehbaren Anwesenheitslisten auf Baustellen, sowie den öffentlichen Auftragsorten (Schulen, Kantinen, Behörden etc.) zur Pflicht werden und die stichprobenartige Überprüfung dieser Listen durch die Stadt ermöglicht wird.
3. Sanktionen bei Verstößen vertraglich geregelt werden müssen, um den fairen Wettbewerb der Unternehmen zu stärken.
4. eine intensivere Prüfung der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Unternehmen in den Vergabeverfahren möglich wird und keine Zulassung von Eigenerklärungen zur Zuverlässigkeit gemäß § 6 Abs. 5 VOL/A bei dieser Prüfung mehr notwendig ist.

- 4.a Soweit ein Unternehmen im Vergabeverfahren ein Zertifikat über die erfolgreiche Präqualifikation einer der nationalen Präqualifikationsstellen des Vereins für die Präqualifikation von Bauunternehmen e.V. vorlegt und in der nationalen Liste präqualifizierter Unternehmen gelistet ist, kann der Nachweis seiner Eignung gem. § 6 VOB/A ohne intensivere Prüfung als erbracht angesehen werden.
5. eine engere Abstimmung zwischen Stadt und dem Zoll ermöglicht wird, so dass Baustellen gemeldet werden können und Erkenntnisse des Zolls bei der Stadt als Bauherrin ankommen.
6. auch die relevanten städtischen Gesellschaften einbezogen werden.
7. ein regelhafter Austausch der relevanten Erkenntnisse mit der Handwerkskammer und der IHK erfolgt.
8. geprüft wird, inwieweit eine Stabsstelle zur Kontrolle der Einhaltung der mit der Stadt geschlossenen Verträge durch die Verhängung von Sanktionen nach Punkt 3 sich nach dem Beispiel der Stadt Köln selbst finanzieren würde. (Dort werden nach zwei Verwarnungen Vertragsstrafen von 3 Prozent des Auftragswertes bei nicht erlaubtem Subunternehmereinsatz fällig, bei fehlenden Anwesenheitslisten bis zu 5000 Euro und bei Verstößen gegen Sozialversicherungsbestimmungen ohne Verwarnung bis zu 5 Prozent des Auftragswertes.)
9. bei der Erstellung des Konzeptes die Handwerkskammer, die IHK und der DGB eingebunden werden um Maßnahmen vorzuschlagen, die sowohl effizient sind als auch von den ehrlichen Unternehmerinnen und Unternehmern nicht als Gängelung verstanden werden.

II. Der Magistrat möge des Weiteren prüfen,

für die Erarbeitung eines Konzeptes zur effektiven Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung in der LH Wiesbaden eine Arbeitsgruppe einzurichten. Dieser Arbeitsgruppe sollen Vertreter*innen der in der Stadtverordnetenversammlung vertretenen Fraktionen sowie der zuständigen Fachämter angehören. Nach Möglichkeit sollen Vertreter*innen der Handwerkskammer, der Industrie- und Handelskammer und des DGB für die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe gewonnen werden. Der Magistrat möge im Dialog mit dieser Arbeitsgruppe Kontroll- und Sanktionsregelungen zur Übernahme in Verträge erarbeiten, die die Landeshauptstadt Wiesbaden, ihre Gesellschaften und auch private Unternehmen mit Geschäftspartnern abschließen.

Hierzu hat der Magistrat mit Sitzungsvorlage SV 17-V-80-6001 einen Bericht vorgelegt. Ergänzend dazu hat der Ausschuss für Frauen, Wirtschaft und Beschäftigung in seiner Sitzung am 28. August 2018 (Beschluss Nrn. 0065 und 0067) folgendes beschlossen:

III. Der Magistrat wird gebeten,

1. wie bereits im März des Jahres (2018) beschlossen, zeitnah die Sitzungsvorlage SV 17-V-80-6001 um die städtischen Gesellschaften zu ergänzen, nicht nur bezüglich des Bauvolumens, sondern auch bezüglich der Vergabe von Aufträgen an

Subunternehmer aus anderen Bereichen, wie beispielsweise dem Reinigungs-, Bewirtungs- und Gastronomiebereich

2. zu berichten, inwiefern der Magistrat über die Verfolgung von Schwarzarbeit im gesamten Wiesbadener Stadtgebiet unterrichtet ist und wie intensiv der Austausch von Informationen zwischen Zollbehörde und Stadtverwaltung ist

Weiterhin ergänzend dazu hat der Ausschuss für Frauen, Wirtschaft und Beschäftigung in seiner Sitzung am 28. August 2018 (Beschluss Nr. 0067) folgendes beschlossen:

IV. Der Magistrat wird gebeten,

- a) die Sitzungsvorlage SV 17-V-80-6001 um die städtischen Gesellschaften zu ergänzen und die Bauvolumen dieser mit aufzunehmen,
- b) gemeinsam mit der Vorstellung des aktualisierten Berichts einen Vertreter oder eine Vertreterin des Zentralen Vergabeamtes der Stadt Köln einzuladen, um über die Arbeitsweise des Amtes zu berichten

Schließlich hat der Ausschuss für Frauen, Wirtschaft und Beschäftigung in seiner Sitzung am 05. Februar 2019 (Beschlüsse Nr. 0008 und 0009) gleichlautend folgendes beschlossen:

- V. Der Punkt (Beschlüsse-Nrn 0065 und 0067, jeweils vom 28. August 2018) wird auf die nächste Sitzung des Ausschusses für Frauen, Wirtschaft und Beschäftigung am 26.03.2019 geschoben.
Der Magistrat wird gebeten, einen Vertreter zu der Sitzung zu schicken, der Auskünfte erteilen kann.

Am 26.03.2019 hat der Ausschuss für Frauen, Wirtschaft und Beschäftigung die mündlichen Berichte der Vertreter des Liegenschaftsamtes und der Kämmerei zur Kenntnis genommen und folgenden Beschluss gefasst (Beschluss Nr. 0023) :

- VI.
1. Die mündlichen Berichte von Herrn Fiala (Liegenschaftsamtsamt) und Herrn Backes (Kämmerei) werden zur Kenntnis genommen.
Der Hinweis von Herrn Fiala, dass der am 25.03.2019 an die Fraktionen und Ausschussmitglieder gemailte Bericht des Dezernates III vom 14.12.2018 noch überarbeitet werden muss (Änderung durch Abstimmung zwischen den Dezernaten III und IV erforderlich), wird zur Kenntnis genommen.
 2. Der Magistrat wird gebeten, den vorgenannten „Zwischenbericht“ um die Bauvolumina bei den städtischen Gesellschaften zu ergänzen, sofern diese in dem „Zwischenbericht“ nicht genannt sind, und einen abschließenden Bericht schnellstmöglich vorzulegen.
 3. Der Punkt wird wieder auf die Tagesordnung genommen, wenn der Bericht vorliegt.

Hierzu wird wie folgt berichtet:

A. Für den Bereich der städtischen Ämter:

1. Es ist langjährige Praxis bei der Vergabe von Bauaufträgen der Landeshauptstadt Wiesbaden, dass im Einklang mit der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) stets „Besondere Vertragsbedingungen für die Weitervergabe von Arbeiten“ zu vereinbaren sind.

Nach diesen Vertragsbedingungen bedarf die Weitergabe von Arbeiten an Nachunternehmer grundsätzlich der vorherigen Zustimmung des Auftraggebers.

In diesen Vertragsbedingungen ist eine Vereinbarung enthalten, wonach im Falle des schuldhaften Verstoßes gegen diese Pflichten eine Vertragsstrafe in Höhe von 5 Prozent der Auftragssumme fällig wird und die Vertragsstrafe auch im Falle von Schwarzarbeit und/oder illegaler Beschäftigung fällig wird, und zwar unabhängig davon, ob dies im Betrieb des Auftragnehmers oder eines von diesem eingesetzten Nachunternehmens der Fall ist.

In einer im Juli 2017 durch die Zentrale Verdingungsstelle durchgeführten Ämterumfrage wurde festgestellt, dass in den Jahren 2016 und 2017 keine Hinweise auf das Vorliegen entsprechender Verstöße gegen diese vertraglichen Pflichten vorlagen und folglich auch keine Vertragsstrafe festgesetzt oder verbucht wurde.

Bei Firmen, die der Landeshauptstadt Wiesbaden zunächst nicht bekannt sind, wird vor Zuschlagserteilung die Eignung (Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde) gemäß § 6a VOB/A bzw. § 6 Nr. 5 VOL/A geprüft.

Sofern Unternehmen präqualifiziert sind und ein entsprechendes Zertifikat einer anerkannten Präqualifizierungsstelle vorlegen, wird dieses zur Feststellung der allgemeinen Eignung anerkannt.

Darüber hinaus haben bei Vergaben ab 10.000 € alle Bieter eine „Erklärung bzgl. Zuverlässigkeit und Verpflichtungserklärung zu Tariftreue und Mindestentgelt“ nach dem Hessischen Vergabe und Tariftreuegesetz (HVTG) abzugeben. Ein Angebot, dem diese Erklärung fehlt, darf nicht beauftragt werden. Ein Muster dieser Erklärung ist dem Bericht als Anlage beigelegt.

Zusätzlich muss bei jedem Auftrag mit einem Auftragswert ab 30.000 € gemäß § 19 Abs. 4 Mindestlohngesetz (MiLoG) über das zu beauftragende Unternehmen ein Gewerbezentralregisterauszug beim Bundesamt für Justiz angefordert werden.

2. Aufgrund des im Beschluss unter Ziffer 8 enthaltenen Prüfauftrags, inwieweit sich eine Stabsstelle zur Kontrolle der Einhaltung der mit der Stadt geschlossenen Verträge durch die Verhängung von Sanktionen nach dem Beispiel der Stadt Köln selbst finanzieren würde, wurde seitens der Zentralen Verdingungsstelle Kontakt mit dem Zentralen Vergabeamt der Stadt Köln aufgenommen. Ziel war es, sich über die Umstände und Bedingungen der dortigen Sanktionsregelungen zu informieren.

Es stellte sich heraus, dass es sich bei der in Köln eingerichteten Stelle um eine Vollzeitstelle handelt, die jährlich Kosten in einer Größenordnung von ca. 50.000 € verursacht. Gedeckt werden diese Kosten mit den durch die Überwachung der

städtischen Baustellen generierten Einnahmen aus Vertragsstrafen, die sich ebenfalls auf ca. 50.000 € jährlich belaufen. Diese resultieren aus ca. 20 bis 25 festgestellten Verstößen im Jahr. Die kleinsten Vertragsstrafen betragen dabei ca. 2.000 €; hin und wieder gibt es aber auch Einzelfälle, in denen 40.000 € festgesetzt werden.

Vor Gericht ist noch kein einziger Streitfall entschieden worden. Entsprechende Streitigkeiten wurden bisher stets durch Vergleich beigelegt.

Allerdings wurden zwei grundlegende Unterschiede zwischen der Vergabep Praxis der Stadt Köln und der der Landeshauptstadt Wiesbaden festgestellt:

1. Das Bauvolumen der Stadt Köln beträgt jährlich ca. 1.000 Mio. €, bei der Stadt Wiesbaden haben die Bauämter im Jahr 2016 Bauaufträge für lediglich 26 Mio. € erteilt.
2. Wesentlich gravierender ist jedoch, dass in Köln eine Reihe größerer Bauvorhaben abgewickelt werden, die im Einzelfall mit Kosten bis zu 100 Mio. € verbunden sind, die aufgrund ihrer Größe häufig als Generalunternehmerleistungen vergeben werden. Bauvergaben der Stadt Wiesbaden werden dagegen nahezu ausnahmslos nach Maßgabe des geltenden Rechts handwerks- und mittelstandsfreundlich nach Gewerken vergeben. Generalunternehmervergaben (schlüsselfertige Vergabe von Bauleistungen) sind nach den Ausschreibungs- und Vergabegrundsätzen der Landeshauptstadt Wiesbaden in der Fassung vom 22.05.2001 grundsätzlich nicht statthaft und bedürfen in begründeten Einzelfällen der ausdrücklichen Zustimmung der Verdingungskommission.

Durch die Generalunternehmervergabe in Köln kommt es systemimmanent zur Weitergabe von mitunter sehr umfangreichen Arbeitspaketen an Nachunternehmer, die durchaus Auftragswerte von mehreren Millionen Euro haben können. Aus diesen Aufträgen resultieren dann auch die bei der Stadt Köln vereinnahmten Vertragsstrafen, wogegen ein Fehlverhalten bei kleineren Handwerksbetrieben nicht oder nur ausnahmsweise festgestellt wurde.

Zum Vergleich: Der Wert des größten im Jahr 2016 durch die LHW beauftragten Bauauftrags betrug lediglich 1,95 Mio. €. Es handelt sich dabei um die Umgestaltung der Friedrich-Ebert-Allee, die durch das Tiefbauamt beauftragt wurde.

Aufgrund der großen Unterschiede zwischen den Kölner Verhältnissen und denen in Wiesbaden ist auch die Finanzierung einer Stabsstelle zur Kontrolle der Verträge nicht gesichert.

In Köln stehen öffentlichen Aufträgen im Gesamtvolumen von ca. 1.000.000.000 € Erlöse aus Vertragsstrafen in Höhe von 50.000 € gegenüber, was einer Relation von 0,05 Promille entspricht. Diese resultieren dabei nahezu ausschließlich aus denjenigen Aufträgen, die an mittelgroße bis große Unternehmen vergeben wurden.

In Wiesbaden dürfte bei einem von den städtischen Ämtern zu vergebenden Bauvolumen von rund 26 Millionen € bei gleicher Relation (0,05 Promille des Auftragsvolumens) daher mit Einnahmen von ca. 1.300 € zu rechnen sein. Selbst unter der Annahme, dass sich das von der Stadt Wiesbaden zu vergebende Auftragsvolumen auf einen Wert von 100 Mio. € erhöhen würde, ergäben sich bei dieser Relation nur Einnahmen aus Vertragsstrafen von ca. 5.000 €. Vor dem Hintergrund der Wiesbadener Vergabep Praxis, dass Aufträge (siehe oben) im Wesentlichen an kleine bis mittlere Unternehmen vergeben werden (und nicht wie in Köln an mittlere bis große Unternehmen), dürfte das tatsächliche Potential wesentlich niedriger liegen.

In der nachstehenden Tabelle sind die Relationen aufgezeigt:

Stadt	Bauvolumen	Einnahmen aus Vertragsstrafe	
Köln	1.000.000.000 €	50.000 €	0,05 Promille
Wiesbaden	26.000.000 €	1.300 €	0,05 Promille

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Kölner Verhältnisse nicht mit denen bei der Stadt Wiesbaden vergleichbar sind. Es kann sogar davon ausgegangen werden, dass die Wiesbadener Vergabepaxis möglicher Schwarzarbeit präventiv entgegen wirkt. So konnte das Hochbauamt u.a. von zwei durchgeführten Kontrollen des Zolls auf der Baustelle des Neubaus des Bürgerhauses Medenbach berichten, beide ausdrücklich „ohne Beanstandung“.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Einrichtung einer Stabsstelle bzw. die Einrichtung einer Arbeitsgruppe nicht erforderlich.

B. Für den Bereich der Gesellschaften:

Insoweit wird zunächst vollinhaltlich auf den anhängenden Berichts des Dezernates III vom 14.12.2018 verwiesen, der im folgenden durch die ebenfalls anhängenden Berichte vom 17.06.2019 und vom 02.08.2019 ergänzt wurde.

Danach beläuft sich das Bauvolumen der städtischen Gesellschaften und Eigenbetriebe insgesamt auf einen Wert von ca. 170.000.000 € jährlich (Addition der jeweiligen Medianwerte aus dem Bericht des Dezernates III vom 17.06.2019, für die Jahre 2016 bis 2018).

An Vorkommnissen wurde für den erfassten 3-jährigen Berichtszeitraum lediglich ein minder schwerer Fall bei der Wibau gemeldet, der aufgrund der Sach- und Rechtslage nicht „zu regressieren“ war. Einnahmen aus der Ziehung von Vertragsstrafen waren demnach auch bei den städtischen Gesellschaften - soweit diese auf die entsprechende Nachfrage des Dezernates III geantwortet haben (s. Bericht vom 02.08.2019) - nicht zu verzeichnen.

C. Für beide Bereiche – Stadtverwaltung und Gesellschaften

Ein Austausch von Informationen zwischen Stadtverwaltung und Zoll kann nicht wie angeregt stattfinden, da der Zoll seine Aufgaben bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit hoheitlich als Verfolgungsbehörde (Straftaten, bzw. Ordnungswidrigkeiten) wahrnimmt, während die Stadtverwaltung – sowohl die städtischen Ämter als auch erst recht die Gesellschaften - hier als Auftraggeberin und damit lediglich als zivilrechtliche Vertragspartnerin auftritt. Als solche kann sie grundsätzlich auch als Beschuldigte in Betracht kommen und schon deshalb der Zoll daran gehindert sein, etwaige Erkenntnisse aus förmlichen Ermittlungsverfahren offen zu legen. Ohnehin dürfen Verfolgungsbehörden grundsätzlich i.d.R. keinerlei Erkenntnisse aus laufenden Ermittlungsverfahren an Dritte offenlegen. Dagegen sind sämtliche städtischen Stellen gehalten, die Verfolgungsbehörden bei etwaigen Ermittlungen nach Kräften zu unterstützen.

Im übrigen besteht angesichts dessen, dass die bereits bestehenden Maßnahmen ganz offensichtlich geeignet und ausreichend sind, illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit auf städtischen Baustellen grundsätzlich zu verhindern, gegenwärtig keine Notwendigkeit, deren Organisation und Prozessabläufe durch weitere steuernde Maßnahmen, die ja stets auch zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen, zusätzlich zu belasten.

Im Auftrag



Lutz Fiala

Anlage

- „Zwischenbericht“ des Dezernates III vom 14.12.2018
- Bericht des Dezernates III zu den Bauvolumina der Gesellschaften vom 17.06.2019
- Bericht des Dezernates III zu Vorfällen von Schwarzarbeit, bzw. illegaler Beschäftigung auf den Baustellen der Gesellschaften vom 02.08.2019 incl. des Berichtes der Wibau vom 22.07.2019 zu dem o.g. Vorfall