

Stadt Heidelberg

Federführung:
Dezernat I, Rechtsamt

Beteiligung:
Amt für Wirtschaftsförderung und Beschäftigung

Betreff:

Modernisierung des Vergaberechts

Informationsvorlage

Beschlusslauf

Die Beratungsergebnisse der einzelnen Gremien beginnen ab der Seite 2.2 ff.
Letzte Aktualisierung: 06. Dezember 2010

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Haupt- und Finanzausschuss	17.11.2010	Ö	() ja () nein	
Gemeinderat	02.12.2010	Ö	() ja () nein	

Inhalt der Information:

Der Haupt- und Finanzausschuss und der Gemeinderat nehmen die Informationen zur Modernisierung des Vergaberechts zur Kenntnis.

Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 17.11.2010

Ergebnis der öffentlichen Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses vom 17.11.2010

7.1 Modernisierung des Vergaberechts

Informationsvorlage 0086/2010/IV

Es melden sich zu Wort:

Stadtrat Holschuh, Stadtrat Dr. Gradel, Stadträtin Dr. Lorenz, Stadtrat Lachenauer, Stadträtin Prof. Dr. Schuster, Stadträtin Hollinger

Folgende Argumente werden in der Aussprache vorgetragen:

- Es gebe die Befürchtung, dass Bauaufträge aufgrund der freihändigen Vergabe oder der beschränkten Ausschreibung zu hoch vergeben werden, da die örtlichen Bieter in Einzelfällen deutlich über den vergleichbaren Angeboten liegen.
- Um eine größtmögliche Transparenz zu erreichen, sollten, bei Fortführung der erhöhten Vergabegrenzwerte nach dem 31.12.2010, alle freihändigen Vergaben, oder Vergaben im Rahmen beschränkter Ausschreibung auf der Homepage der Stadt Heidelberg aufgelistet werden, so dass sich jeder darüber informieren könne.
- Es gibt bereits eine Vergabeplattform im Internet über die Metropolregion.
- Die Vergabegrenzwerte zu ändern habe sich als sinnvoll erwiesen und der Wirtschaftsförderung sehr geholfen.
- Eine Weiterführung der vergaberechtlichen Vereinfachungen sei wünschenswert und anzustreben.

Stadtrat Dr. Gradel weist auf eine Publikation der Metropolregion zum Thema elektronische Vergabeplattform hin. Der Link dazu sei jedoch ein deutschlandweiter Link und nicht beschränkt auf die Metropolregion. Seiner Meinung nach habe man vor einiger Zeit im Gemeinderat beschlossen, dass die Metropolregion eine elektronische Vergabeplattform auflege, und dafür habe man auch Mittel zur Verfügung gestellt. Er möchte nun von der Verwaltung wissen, was aus diesem Projekt geworden sei.

Bürgermeister Dr. Gerner sagt einen Bericht hierüber zu.

Herr Blum, stellvertretender Leiter des Gebäudemanagements, geht kurz auf die Transparenz als Vergabegrundsatz in der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ein. In der neuen VOB sei vorgegeben, dass Aufträge bereits im Vorfeld ab einer Größenordnung von 50.000 Euro auf einer Internetplattform veröffentlicht werden. Vergabene Aufträge bei freihändigen Vergaben ab 15.000 Euro, bei beschränkten Ausschreibungen ab 50.000 Euro werden ebenfalls öffentlich bekannt gegeben und die erteilten Aufträge bleiben 6 Monate in der Internetplattform veröffentlicht. Dies gelte auch für die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) und die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) entsprechend.

Frau Scherle-Kühnel, Leiterin des Rechtsamtes, weist darauf hin, dass die erteilten Aufträge auf der Homepage der Stadt unter Bekanntmachungen veröffentlicht sind.

Herr Jonas, Leiter des Amtes für Wirtschaftsförderung, macht nochmals darauf aufmerksam, dass die vergaberechtlichen Vereinfachungen ab dem 01.01.2011 wieder entfallen. Hierzu gebe es keinen Ermessensspielraum der Kommunen. Sollte eine Weiterführung gewünscht sein, müssten die Parteien politisch tätig werden, um dies bundes- beziehungsweise landesweit wieder zu ändern.

gezeichnet
Dr. Joachim Gerner
Bürgermeister

Ergebnis: Kenntnis genommen mit Arbeitsauftrag an die Verwaltung

Sitzung des Gemeinderates vom 02.12.2010

Ergebnis: Kenntnis genommen

A. Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
QU 1		Solide Haushaltswirtschaft Begründung: Sicherstellen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch Vergabe nach Wettbewerbsgrundsätzen Ziel/e:
AB 1, AB 4		Stabile wirtschaftliche Entwicklung fördern, Stärkung von Mittelstand und Handwerk

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

(keine)

B. Begründung:

B.1 Erfahrungen mit den erhöhten Wertgrenzen

I. Ausgangslage

Durch die „Verfahrensregelung für die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren der Stadt Heidelberg ab 01.03.2009“ setzte der Herr Oberbürgermeister neue Wertgrenzen für freihändige Vergaben und beschränkte Ausschreibungen fest. Es handelte sich um eine deutliche Erhöhung gegenüber den zuvor geltenden Wertgrenzen, die in Anlehnung an für die Landesverwaltung schon länger bestehende Regelungen im Juli 2008 erstmals auch für die Vergaben der Stadt eingeführt worden waren.

Ziele, Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen der bis 31.12.2010 befristeten Wertgrenzenerhöhung wurden in der Informationsvorlage vom 27. März 2009 (Drucksache: 0046/2009/IV) eingehend dargestellt. Die wesentlichen Punkte der in der Anlage noch einmal vollständig beigefügten Verfahrensregelung waren:

- Die Wertgrenzen für Vergaben der Stadt im VOB-Bereich werden erhöht: Freihändige Vergaben werden bis zu einem Auftragswert von 100.000 € und beschränkte Ausschreibungen bis zu einem Vergabewert von bis zu 1.000.000 € zugelassen.
- Hinsichtlich der Vergabewertgrenzen für die VOL/A ergeben sich durch die neuen Bundes- bzw. die Landesregelungen keine wesentlichen Änderungen, da schon nach der vorherigen Verfahrensregelung bei der Stadt Heidelberg die freihändige Vergabe bzw. die beschränkte Ausschreibung bis zu einem Auftragswert von 100.000 € zugelassen war.
- Die Zahl der einzuholenden Vergleichsangebote sowie die zu beteiligenden Stellen („Vier-Augen-Prinzip“) werden abhängig von der zu erwartenden Auftragssumme gestaltet; d.h. insbesondere, dass umso mehr Vergleichsangebote eingeholt werden müssen, je höher die geschätzte Auftragssumme ist.

Mit der Anpassung der Vergabewertgrenzen an die Regelungen, die in Bund und Land damals im Zuge der Konjunkturmaßnahmen getroffen wurden, blieb die öffentliche Ausschreibung auch bei Vergaben unterhalb der Vergabewertgrenzen möglich; die beschränkte Ausschreibung und die freihändige Vergabe wurden lediglich „zugelassen“. Aus sachbezogenen Gründen kann deshalb für den jeweiligen Einzelfall auch entschieden werden, dass eine unbeschränkte, öffentliche Ausschreibung durchgeführt wird.

Leitgedanken dieser Flexibilisierung der Verfahrenswahl und ihrer verantwortungsbewussten Umsetzung in den Ämtern waren und sind die *solide Haushaltswirtschaft* sowie die *Förderung einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung*. Die Anwendung der erhöhten Vergabewertgrenzen für die freihändige Vergabe und die beschränkte Ausschreibung bei gleichzeitiger Forderung von Gegenangeboten, deren Anzahl nach der Auftragshöhe gestaffelt ist, soll einen bedingten Wettbewerb gewährleisten, der durch eine Konkurrenzsituation wirtschaftliches Handeln ermöglicht. Zugleich kann im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten bei vermehrter freihändiger Vergabe und beschränkter Ausschreibung auch die heimische Wirtschaft profitieren.

II. Entwicklung der städtischen Vergaben nach Anhebung der Wertgrenzen

1. Allgemeine Auswirkungen

Die Wertgrenzenerhöhung hat in der städtischen Vergabep Praxis deutlichen Niederschlag gefunden. Das bezieht sich nach dem oben Gesagten – keine wesentlichen Änderungen im VOL-Bereich – naturgemäß vor allem auf den Bereich der Bauvergaben und wird nachfolgend (3.) auf der Grundlage von in den Ämtern erhobenen Zahlen detailliert in Tabellenform aufgezeigt.

Allgemein ist zu sagen, dass der ganz überwiegende Anteil (rund 85 Prozent) der städtischen Aufträge im Jahr 2009 freihändig vergeben wurde (siehe Tabelle 2). Dabei entfielen knapp 30 Prozent der freihändigen Vergaben auf Aufträge mit einem Volumen oberhalb der im Land Baden-Württemberg regulär (d.h. vor dem 01.03.2009) geltenden Wertgrenzen für diese Vergabeart (Tabellen 5, 5a).

Den Hauptanteil an der großen Anzahl der freihändigen Vergabe hat der VOL-Bereich, in dem die Anwendung dieser Verfahrensart freilich der hergebrachten Übung entspricht. Aber auch im VOB-Bereich beläuft sich der Anteil der freihändigen Vergaben auf nunmehr 75 Prozent gegenüber 42 Prozent im Jahr 2008 (Tabelle 4).

Der Anteil sowohl der öffentlichen als auch der beschränkten Ausschreibungen bei den Bauvergaben war im Zuge dieser Verlagerung zur freihändigen Vergabe deutlich rückläufig (Tabelle 4). Rund 45 Prozent der beschränkten Ausschreibungen betrafen Aufträge mit Volumina, die bei Zugrundelegen der regulären (d.h. vor dem 01.03.2009 geltenden) Wertgrenzen des Landes dem Gebot der öffentlichen Ausschreibung unterfielen (Tabellen 5, 5a).

2. Entwicklung der örtlich und regional vergebenen Aufträge

Bei den Bauvergaben ist auch ein deutlicher Anstieg der an Unternehmen aus Heidelberg vergebenen Aufträge zu verzeichnen (Tabellen 6, 6a). Ebenso zeigt sich, dass die örtlichen Unternehmen weiterhin in einer Vielzahl von Fällen von einer Beteiligung an den Vergabeverfahren der Stadt absehen. Das gilt auch für die beschränkten Ausschreibungen, bei denen es den Firmen nicht obliegt, von sich aus auf Grund einer Bekanntmachung die Vergabeunterlagen anzufordern, sondern direkt durch das vergebende Amt eine Aufforderung zur Angebotsabgabe ergeht (Tabelle 7).

3. Entwicklung in Zahlen

Der nachfolgende Tabellenteil beruht auf einer Auswertung der von den Ämtern für Aufträge ab 2.000 € zu führenden Vergabeverzeichnis. Diese wurden besonders in der Anfangszeit noch nicht durchweg vollständig und einheitlich nach der durch das Rechnungsprüfungsamt konzipierten Struktur geführt. Die Zahlenangaben betreffen daher vorwiegend das abgeschlossene Jahr 2009 und beruhen zum Teil auch auf Rundungen. Vergleiche zum Jahr 2008 bzw. der Zeit vor Anhebung der Wertgrenzen werden insoweit gezogen, wie sich Vergleichsmaterial als belastbar darstellte. Die Tabellen zur Entwicklung der örtlich bzw. regional vergebenen Bauaufträge (Tabellen 6, 6a, 7) weisen Daten aus, die durch das Amt für Wirtschaftsförderung und Beschäftigung anhand der Mitteilung der Zahlen aus den betreffenden Ämtern aufbereitet wurden. Die Tabelle 3 zeigt die Vergabestatistik der im Aufbau befindlichen Vergabeabteilung (Amt 30.3) für das Jahr 2009.

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1:	Vergaben der Ämter/Referate im Jahr 2009	(Seite 3.3)
Tabelle 2:	Verteilung der Vergaben im Jahr 2009 auf die Verfahrensarten	(Seite 3.4)
Tabelle 3:	Abwicklung von Verfahren über die Vergabeabteilung im Jahr 2009	(Seite 3.4)
Tabelle 4:	Bauvergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte – Verteilung auf die Verfahrensarten –	(Seite 3.5)
Tabellen 5, 5a	Freihändige Vergabe und beschränkte Ausschreibung im Jahr 2009 bei Auftragswerten oberhalb der im Land BW <u>vor</u> der Anhebung eingeführten Wertgrenzen	(Seite 3.5)
Tabellen 6, 6a	Baufauftragsvergaben an Heidelberger und regionale Unternehmen	(Seiten 3.6, f)
Tabelle 7	Beteiligung von Unternehmen aus Heidelberg und der Region an städtischen Ausschreibungen	(Seite 3.8)

TABELLE 1	
Vergaben der Ämter/Referate im Jahr 2009	
Vergaben*	1.183
davon:	
VOL	569
VOB	507
freiberufl. Leistungen	107
Gesamtvolumen	ca. 36 Mio. €
* in den Vergabeverzeichnissen folgender Ämter/Referate erfasste Aufträge aller Vergabebereiche: 01, 11, 19, 23, 34, 37, 40, 45, 46, 51, 61, 66, 67, 70, 81, ohne über die Vergabeabteilung (30.3) abgewickelte Verfahren (dazu Tabelle 3); andere Ämter: keine Aufträge über 2.000 € bzw. keine Meldung	

TABELLE 2								
Verteilung der Vergaben im Jahr 2009 auf Verfahrensarten*								
	national				EU			
	1	2	3	4	5	6	7	8
980	52	97	1	827	2	1	0	0
100%	5,3 %	9,9 %	0,1 %	84,4 %	0,2 %	0,1 %		

* in den Vergabeverzeichnis folgender Ämter/Referate erfasste Aufträge aller Vergabebereiche: 01, 11, 19, 23, 34, 37, 45, 46, 51, 61, 66, 67, 70, 81, ohne über 30.3 abgewickelte Verfahren; weitere 203 Vergaben des Amtes 40 ohne Aufgliederung; andere Ämter: keine Aufträge über 2.000 €/keine Meldung

nationale Verfahren:	europaweite Verfahren:
1 öffentliche Ausschreibung	5 offenes Verfahren
2 beschränkte Ausschreibung	6 nichtoffenes Verfahren
3 beschränkte Ausschreibung nach Teilnahmewettbewerb	7 Verhandlungsverfahren
4 freihändige Vergabe	8 wettbewerblicher Dialog

TABELLE 3												
Abwicklung von Verfahren über die Vergabeabteilung (Amt 30.3) im Jahr 2009												
Verfahren		Vergabebereich			Anzahl nach Ämtern					Auftragsvolumen	HD	nicht HD
Verfahrensart	Anzahl	VOL	VOB	F	Amt 23	Amt 37	Amt 40	Amt 67	Amt 70			
1	5	5				2	1	1	1	482.728,88 €		5
2	4	4			1			2	1	327.892,59 €	3	1
4	4	4				2	2			175.142,70 €	2	2
5	3	3							3	492.512,90 €		3
Summe	16	16			1	4	3	3	5	1.478.277,07 €	5	11

Verfahrensarten:	HD/nicht HD:
1 öffentliche Ausschreibung (national)	Sitz des erfolgreichen Bieters
2 beschränkte Ausschreibung	in Heidelberg/nicht in Heidelberg
4 freihändige Vergabe	
5 offenes Verfahren (EU)	

TABELLE 4			
Bauvergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte - Verteilung auf die Verfahrensarten -			
	öffentliche Ausschreibung	beschränkte Ausschreibung	freihändige Vergabe
2008	33 %	24 %	42 %
2009	9 %	16 %	75 %

TABELLE 5	
Freihändige Vergabe und beschränkte Ausschreibung im Jahr 2009 bei Auftragswerten oberhalb der <u>vor</u> Anhebung im Land BW eingeführten Wertgrenzen - Anzahl der Vergaben -*	
VOB	
freihändige Vergabe > 20.000 €	113
beschränkte Ausschreibung 40.000 - 75.000 €	21
beschränkte Ausschreibung 75.000 - 100.000 €	10
beschränkte Ausschreibung > 100.000 €	12
VOL	
freihändige Vergabe > 20.000 €	133
beschränkte Ausschreibung > 40.000 €	1

TABELLE 5a							
freihändige Vergaben 2009				beschränkte Ausschreibungen 2009			
alle nach Tabelle 1		davon oberhalb der Wertgrenzen nach Tabelle 5		alle nach Tabelle 1		davon oberhalb der Wertgrenzen nach Tabelle 5	
Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
827	100	246	28,3	97	100	44	45,4

TABELLE 6						
Baufauftragsvergaben an Heidelberger und regionale* Unternehmen						
Amt 19	freihändige Vergabe		beschränkte Ausschr.		öffentliche Ausschr.	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
alle Vergaben des Amtes	31	209	81	55	102	16
Gesamtvolumen in TSD €	381	4.619	1.526	3.958	7.786	2.628
Anzahl beauftragte Unternehmen (alle)	31	209	81	55	102	16
Anzahl beauftragte Heidelberger Unternehmen	12	108	38	13	8	1
Anzahl der Vergaben an Heidelberger Unternehmen	12	108	38	13	8	1
Vergabevolumen an Heidelberger Unternehmen (TSD €)	219	1.821	548	1.078	568	8
Anzahl der Vergaben an regionale Unternehmen	3	20	12	8	13	1
Vergabevolumen an regionale Unternehmen (TSD €)	18	807	224	570	720	67
Amt 66	01.09.08 - 20.04.09	21.04.09 - 11.12.09	01.09.08 - 20.4.09	21.04.09 - 11.12.09	01.09.08 - 20.04.09	21.04.09 - 11.12.09
alle Vergaben des Amtes	64	87	4	3	8	5
Gesamtvolumen in TSD €	1.558	2.152	994	366	2.738	3.751
Anzahl beauftragte Unternehmen (alle)	38	48	4	3	7	3
Anzahl beauftragte Heidelberger Unternehmen	3	6	1	1	3	0
Anzahl der Vergaben an Heidelberger Unternehmen	23	31	1	1	3	0
Vergabevolumen an Heidelberger Unternehmen (TSD €)	404	1.112	135	58	969	0
Anzahl der Vergaben an regionale Unternehmen	0	0	0	0	1	0
Vergabevolumen an regionale Unternehmen (TSD €)	0	0	0	0	178	0

** regional = Bammental, Dossenheim, Edingen, Eppelheim, Gaiberg, Leimen, Neckargemünd, Nußloch, Oftersheim, Plankstadt, Sandhausen, Schriesheim, Schwetzingen

TABELLE 6a						
Baufauftragsvergaben an Heidelberger und regionale Unternehmen						
Amt 67	freihändige Vergabe		beschränkte Ausschreibung		öffentliche Ausschreibung	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
alle Vergaben des Amtes	1	4	16	22	19	9
Gesamtvolumen in TSD €	14	12	185	451	2.487	1.513
Anzahl beauftragte Unternehmen (alle)	1	3	13	12	18	8
Anzahl beauftragte Heidelberger Unternehmen	0	1	6	5	3	4
Anzahl der Vergaben an Heidelberger Unternehmen	0	1	6	5	3	4
Vergabevolumen an Heidelberger Unternehmen (TSD €)	0	2	78	109	185	380
Anzahl der Vergaben an regionale Unternehmen	1	0	4	3	1	1
Vergabevolumen an regionale Unternehmen (TSD €)	14	0	78	30	88	249
Amt 81	2008	2009	2008	2009	2008	2009
alle Vergaben des Amtes	6	19	1	2	5	6
Gesamtvolumen in TSD €	253	397	5	23	595	1.322
Anzahl beauftragte Unternehmen (alle)	2	6	1	2	4	3
Anzahl der Vergaben an Heidelberger Unternehmen	0	0	0	0	0	0
Anzahl der Vergaben an regionale Unternehmen	0	0	0	0	0	0

TABELLE 7 Beteiligung von Unternehmen aus Heidelberg und der Region an städtischen Ausschreibungen		
Amt 19	beschränkte Ausschreibung	öffentliche Ausschreibung
	2009	2009
angeschriebene Unternehmen Unterlagenanforderung (Anzahl der Abrufe nach Bekanntmachung)	377	214
abgegebene Angebote	277	158
angeschriebene Heidelberger Unternehmen Unterlagenanforderung durch Heidelberger Unternehmen	168	28
von Heidelberger Unternehmen abgegebene Angebote	89	25
angeschriebene regionale Unternehmen Unterlagenanforderung durch regionale Unternehmen	32	8
von regionalen Unternehmen abgegebene Angebote	32	7

III. Erfahrungen in den Ämtern

Die ausgewiesene Zunahme der Vergaben an Unternehmen in Heidelberg hat ihren Schwerpunkt bei den Aufträgen des Gebäudemanagements, was sich aus der Bedarfsstruktur erklärt (für größere Tiefbaumaßnahmen und insbesondere auch Spezialleistungen im Bereich Verkehrsmanagement fehlt es in der Stadt an Wettbewerbern). Dabei wurden bei den beschränkten Ausschreibungen und Angebotsabfragen zur freihändigen Vergabe gezielt auch Bieter aus dem Umland einbezogen, um über die Aufrechterhaltung des Preiswettbewerbs mit diesem die Wirtschaftlichkeit der Vergabe weiterhin sicherzustellen. Das Rechnungsprüfungsamt hat auf Einzelfälle hingewiesen, in denen die Angebotspreise örtlicher Bieter um 21 bis 47 Prozent über dem annehmbarsten Angebot des jeweiligen Vergabeverfahrens lagen.

Außerhalb der mit Bauvergaben befassten Ämter wurde die nach der Verfahrensregelung weiterhin hohe Wertgrenze für freihändige Vergaben und beschränkte Ausschreibungen als Erleichterung des Übergangs zu einem geordneten Vergabewesen im VOL-Bereich begrüßt.

B. 2 Aktuelle Rechtslage

Die etwaige Verlängerung der im Zuge der Konjunkturmaßnahmen getroffenen Wertgrenzenregelungen über den 31.12.2010 hinaus ist in den Bundesländern Gegenstand der politischen Debatte.

I. VOB/A 2009 / VOL/A 2009

Mit dem Inkrafttreten der VOB/A-Fassung von 2009 gibt es erstmals in diesem Regelwerk selbst Wertgrenzenbestimmungen für Bauvergaben. Das novellierte Regelwerk lässt die beschränkte Ausschreibung zu bei Nettoauftragswerten bis 50.000 € für Ausbaugewerke (ohne Energie- und Gebäudetechnik), Landschaftsbau und Straßenausstattung, bis 150.000 € für Tief-, Verkehrswege und Ingenieurbau sowie bis 100.000 € für alle übrigen Gewerke (§ 3 Absatz 3 Nr. 1 VOB/A 2009). Freihändige Vergabe wird für Aufträge bis 10.000 € zugelassen (§ 3 Absatz 5 Satz 2 VOB/A 2009).

Die überarbeitete VOL/A sieht nichts Entsprechendes vor, sondern normiert lediglich neben den bekannten Vergabearten die zusätzliche Kategorie des „Direktkaufs“. Diese ist so definiert, dass „Leistungen bis zu einem wirtschaftlichen Auftragswert von 500,- Euro (ohne Mehrwertsteuer) unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne ein Vergabeverfahren beschafft werden“ können (§ 3 Absatz 6 VOL/A 2009).

Im Gegensatz zur VOL/A 2009 ist die VOB/A 2009 allerdings für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte noch nicht in Kraft getreten. Für EU-weite Vergaben sind die Regelungen der neuen VOB/A mittlerweile verbindlich vorgegeben; für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte steht der Einführungserschluss in Baden-Württemberg dagegen noch aus.

II. GWB-Modernisierungsgesetz

Die Wertgrenzenerhöhungen zur Flankierung der Konjunkturpakete trafen mit der Novellierung des bei Vergaben ab den EU-Schwellenwerten (*seit 1. Januar 2010 für Bauaufträge 4.845.000 €, für Liefer- und Dienstleistungsaufträge 193.000 €*) anzuwendenden vierten Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen durch das im April 2009 verkündete Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts zusammen.

Diese Vergaberechtsnovelle wurde effektiv allerdings erst in diesem Juni durch die Inkraftsetzung der neuen Vergabeverordnung (VgV) sowie der VOB- und VOL/A-Neufassungen von 2009 als „modernisiertes“ untergesetzliches Regelwerk zum vierten Teil des GWB abgeschlossen. Infolgedessen liegen Erfahrungen in den Ämtern noch nicht vor, zumal der Großteil der städtischen Vergaben sich ohnehin unterhalb der EU-Schwellenwerte abspielt. Deshalb wird hier lediglich kurzfristig noch auf einzelne Punkte der Vergaberechtsmodernisierung eingegangen:

- Eine für die Gemeinden und auch für Heidelberg besonders bedeutsame Neuerung im GWB betraf die in den letzten Jahren sehr umstrittene Vergabepflicht kommunaler Grundstücksverkäufe. Nachdem eine solche Vergabepflicht mit gravierenden Folgen für städtebauliche Entwicklungsvorhaben in der sog. „Ahlhorn-Rechtsprechung“ des Oberlandesgerichts (OLG) Düsseldorf angenommen worden war, sollten dem Ausgriff des Vergaberechts auf diesen Bereich im Zuge der GWB-Novellierung durch eine Präzisierung des Bauauftragsbegriffs in § 99 Absatz 3 GWB Grenzen gesetzt werden. Nach der erfolgten Präzisierung setzt ein vergabepflichtiger Bauauftrag einen unmittelbaren Beschaffungsbezug für die öffentliche Hand voraus. Dieser ist bei einer bloßen Grundstücksveräußerung nicht gegeben; alleine die Verbindung mit städtebaulich motivierten Vorgaben für den Investor ändert daran auch nichts. Diese Grenzziehung wurde in diesem Frühjahr durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bestätigt, in dessen Konsequenz die „Ahlhorn-Rechtsprechung“ weitgehend obsolet geworden ist.
- Erweitert wurden in § 97 Absatz 4 Satz 2 GWB die Möglichkeiten der öffentlichen Auftraggeber, an die Auftragsausführung „zusätzliche Anforderungen“ zu stellen, etwa in Gestalt sozialer und ökologischer Vorgaben, die sich nicht unmittelbar auf die Beschaffenheit des Auftragsgegenstands beziehen. Die Verwaltung (federführend Amt 31) überarbeitet und ergänzt in diesem Zusammenhang die bereits bestehenden Richtlinien zur fairen Beschaffung.
- Zur Vereinfachung des von den Bietern in einem Vergabeverfahren zu erbringenden Eignungsnachweises sind bundesweit Präqualifikationssysteme aufgebaut worden. § 97 Absatz 4 Satz 3 GWB verankert die Möglichkeit der Präqualifikation nunmehr auch auf der Gesetzesebene. Aus der Sicht der Vergabeabteilung ist diese Form des Eignungsnachweises bei den städtischen Vergaben möglichst umfassend zuzulassen.
- Ihren Schwerpunkt hatte die GWB-Novelle bei Regelungen zur Beschränkung des Rechtsschutzes für die Bieter im Interesse der Verminderung von Fehlerfolgen sowie einer zügigeren Durchführung der Vergaben. Diese auftraggeberfreundliche Neuerung hat für unsere Tätigkeit noch keine nennenswerte Relevanz erlangt, da Oberschwellenvergaben, bei denen das Rechtsschutzsystem des GWB alleine greift, hier jedenfalls zahlenmäßig ohnehin eine geringe Rolle spielen. Im vergangenen Jahr kam es für die Stadt zu nur einem Nachprüfungsverfahren vor der Vergabekammer.

B. 3 Die Kommune als Auftraggeberin und Dienstleisterin

I. Bedeutung der Wirtschaftsunternehmen für die Stadt Heidelberg

Wirtschaftsunternehmen tragen mit hoher fachlicher Kompetenz maßgeblich zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes bei. Auch in Heidelberg sind sie Motor für Ausbildungs- und Arbeitsplätze, sichern die Daseinsvorsorge und stärken die kommunale Finanzsituation. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen und Unternehmern, das Wissen der Unternehmer und Arbeitnehmer, sowie Netzwerke zwischen Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen entscheiden wesentlich über die Innovationsfähigkeit von Städten und damit über den Erfolg kommunaler Wirtschaftspolitik. Kommunen und die ortsansässige Wirtschaft sind wichtige Partner und untrennbar aufeinander angewiesen.

II. Bedeutung der Stadt Heidelberg für die Wirtschaftsunternehmen

Die Stadt verfolgt das strategische Ziel, die mittelständische Wirtschaft in Heidelberg aktiv zu unterstützen und zu fördern. Dies geschieht zum Beispiel im Bereich der Baumaßnahmen, indem – im Rahmen der vergaberechtlichen Vorgaben – möglichst viele Aufträge vor Ort (lokal und regional) vergeben werden.

Öffentliche Aufträge sind für ansässige Unternehmen von besonderer Bedeutung, nicht zuletzt weil die Kommune sich antizyklisch verhalten kann und somit auch in konjunkturschwachen Zeiten eine konstante und verlässliche Auftraggeberin ist. Das dient wiederum der Erhaltung der Unternehmen. Es erscheint deshalb als besonders wichtig, als Stadt Einfluss auf die Standortbedingungen vor Ort zu nehmen. Optimale Standortbedingungen ermöglichen den Unternehmen, sich weiter zu entwickeln und im Wettbewerb zu behaupten.

Die Chance für das örtliche Handwerk, Aufträge von der Stadt zu bekommen, kann z. B. dadurch erhöht werden, dass sachgerechte, auftragsbezogene Anforderungen in Ausschreibungen aufgenommen werden. Zu diesen zählen u. a. die Ortsnähe, Ortskenntnis und eine schnelle Verfügbarkeit. Die Anwendung der Kriterien ist allerdings nur in engen Grenzen möglich. In der VOB ist explizit bestimmt: „Der Wettbewerb darf nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind.“¹ Die auftragsbezogenen Anforderungen können jedoch in Ausschreibungen aufgenommen werden, wenn dadurch eine effektivere Auftragsumsetzung und Wartung bzw. Instandhaltung, z. B. bei Notfällen, sichergestellt werden kann.

1. Auftragsvergaben

Dem Handwerk in Heidelberg kommt dabei eine besondere Bedeutung zu (1.131 Handwerksbetriebe, 340 Mio. € Gesamtumsatz pro Jahr). Deshalb wurde beim Amt für Wirtschaftsförderung und Beschäftigung eine zentrale Anlaufstelle eingerichtet, die sich besonders um die Anliegen der Handwerksbetriebe kümmert.

Ein Schwerpunkt der Aktivitäten liegt auf der, auch vom Gesetzgeber geforderten, mittelstandsfreundlichen Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Infolge der Erhöhung der Vergabewertgrenzen im Rahmen des Konjunkturpakets II konnte der Anteil der Auftragsvergaben an Heidelberger Unternehmen deutlich gesteigert werden, wodurch die Stadt auch ihrer Vorbildfunktion für andere Auftraggeber gerecht geworden ist.

Flankiert wird diese Vorgehensweise durch den frühzeitigen Hinweis auf öffentliche Baumaßnahmen im Internet (www.heidelberg.de/ausschreibungen) und die Unterstützung von Betrieben in ihren Vermarktungsaktivitäten bei den Vergabestellen. Mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens haben wir Firmenprofile von Heidelberger Unternehmen erfasst. Die Betriebe haben damit die Möglichkeit, ihre Kompetenzen und besonderen Dienstleistungen sowie ihre Leistungsangebote direkt bei den Vergabestellen vorzustellen. Damit gewinnen die Vergabestellen einen umfassenden Überblick, der ihnen ermöglicht, Firmen gezielt anzuschreiben und zur Abgabe von Angeboten aufzufordern.

Speziell für Reinigungsfirmen legt die Stadt eine Broschüre auf. Mit dieser Broschüre sollen Heidelberger Unternehmen und Institutionen auf die fachlichen Kompetenzen der Reinigungsunternehmen vor Ort hingewiesen werden, um Aufträge möglichst in Heidelberg zu vergeben.

¹ § 6 Absatz 1 VOB/A 2009

2. Zügiger Forderungsausgleich

Als zuverlässiger Partner des Handwerks hat sich die Stadt Heidelberg dazu verpflichtet, 90 Prozent aller Rechnungen innerhalb von 15 Kalendertagen bei der Bauunterhaltung und 20 Kalendertagen bei Baumaßnahmen nach Rechnungseingang zu zahlen. So können Liquiditätsengpässe bei den Unternehmen durch Zahlungsverzögerungen vermieden werden.

3. Weitere Bausteine der Wirtschaftsförderung für Handwerk und Mittelstand

Die genannten Maßnahmen zur Verbesserung der Vergabesituation wurden durch die Einrichtung einer **Clearingstelle** ergänzt. Hier haben Handwerker die Möglichkeit, in einem vertraulichen Dialog bestehende Probleme gezielt anzusprechen. Im Jahr 2009 konnten auf diese Weise für mehr als 30 Firmen individuelle Problemlösungen persönlich besprochen und anschließend auch umgesetzt werden.

Mit der **Nachwuchsoffensive für den örtlichen Mittelstand** setzt die Wirtschaftsförderung ein neues Signal im Rahmen der aktiven Handwerksförderung. Gezielte Projekte sollen Schülerinnen und Schüler sowie Studierende für den attraktiven Arbeitgeber Mittelstand sensibilisieren und Unternehmen konkret bei der Nachwuchsrekrutierung unterstützen. Konkrete Maßnahmen sind z. B. die Ausrichtung einer Ausbildungsmesse, sowie der „**Wettbewerb um die fähigsten Köpfe**“, dessen Ziel eine frühzeitige Vernetzung mittelständischer Firmen mit Studierenden und Hochschuleinrichtungen ist.

Zusammen mit zahlreichen lokalen Partnern hat die Stadt Heidelberg das Projekt **Mittelstandsoffensive** initiiert und ein Beratungsnetzwerk gegründet. Es werden auf lokaler Ebene kleine und mittelständische Unternehmen gerade in wirtschaftlich schwierigen Situationen unterstützt. Die individuelle und spürbare Hilfe vor Ort erfolgt kostenlos und unbürokratisch.

III. Auswirkungen der erhöhten Vergabewertgrenzen

Die erhöhten Wertgrenzen aus dem Konjunkturpaket II haben zu einer Steigerung der Anzahl an einfachen Ausschreibungsverfahren geführt. Durch die deutlich gesunkene Anzahl öffentlicher Ausschreibungen konnte der hohe Verwaltungsaufwand, der aufgrund der umfangreichen, vom Gesetzgeber vorgegebenen, Verfahren entsteht, verringert werden.

1. Fakten

Im Bereich der freihändigen Vergaben war die Steigerung besonders signifikant (siehe Tabellen 6 ff.). 73 Prozent aller Vergaben im Jahr 2009 erfolgten freihändig und stellten 35 Prozent der Gesamtsummen aller Vergaben. Das Volumen der freihändigen Ausschreibungen hat sich mehr als verdreifacht (von 2 Mio. € auf 6,8 Mio. €). Bei Heidelberger Firmen stieg der Umsatz in diesem Bereich um mehr als das Vierfache (von 624.000 € auf 2,9 Mio. €). Es sind demnach ca. 2,3 Mio. € mehr in Heidelberg geblieben. Diese Entwicklung lässt sich insbesondere auf die erhöhten Wertgrenzen zurückführen. Das Gleiche gilt für beschränkte Ausschreibungen.

20 Prozent aller Vergaben wurden beschränkt ausgeschrieben. Während die Anzahl der beschränkten Ausschreibungen durch Verschiebung der Wertgrenzen um 20 Prozent gesunken ist, ist das Gesamtvolumen um 76 Prozent gestiegen. An knapp der Hälfte dieser Ausschreibungen wurden Heidelberger Unternehmen beteiligt. Das Volumen der Vergaben an Heidelberger Unternehmen hat sich von ca. 760.000 € auf ca. 1,2 Mio. € erhöht.

2. Bewertung

Im Vergleich zu 2008 wurden wesentlich mehr Bauaufträge vergeben. Die Erhöhung der Wertgrenzen führte zu einer signifikanten Steigerung der freihändigen Vergaben, und der Heidelberger Anteil an Bauaufträgen stieg deutlich. Im Ganzen konnte das Volumen der Aufträge an Heidelberger Unternehmen bei freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen um mehr als 2,8 Mio. € gesteigert werden. Dass Heidelberger Unternehmen insgesamt nur ein Drittel der Aufträge und ein Viertel der Auftragssumme erhalten haben, lässt auf eine hohe Auslastung der Handwerksbetriebe schließen.

Am 31.12.2010 endet die Möglichkeit zur Beschleunigung von Vergaben nach der Verwaltungsvorschrift der Ministerien vom 17.02.2009. Somit ist zurzeit davon auszugehen, dass die erhöhten Wertgrenzen ebenfalls Ende des Jahres hinfällig werden. Dann gelten, wie oben unter B.2.I. bereits berichtet, die in der VOB neu geregelten Vergabewertgrenzen für freihändige Vergaben bis 10.000 € (jetzt: je nach Gewerk 50.000 € beziehungsweise 100.000 €), für beschränkte Ausschreibungen bei Ausbaugewerken sowie Landschaftsbau und Straßenausstattung bis 50.000, bis 150.000 € für Tief-, Verkehrswege und Ingenieurbau und bei allen übrigen Gewerken bis zu 100.000 € (jetzt: 250.000 € beziehungsweise 1.000.000 €).

Mit den erhöhten Wertgrenzen sind sowohl Chancen als auch Risiken verbunden. Dieses wirtschaftspolitische Instrument ermöglicht eine gezielte Steuerung, mit deren Hilfe unmittelbar Einfluss auf den Mittelstand genommen werden kann, was bereits auch praktiziert wird. Kein anderes entsprechendes Instrument hat in gleicher Weise so schnell und direkt eine solche Wirkung gebracht. Es ist deutlich zu erkennen, dass gerade bei freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen vermehrt örtliche Firmen zum Zuge gekommen sind. Hier liegt das größte Potenzial, um künftig auch weiterhin das örtliche Handwerk zu stärken. Diese Stärkung wird, vor allem in Zeiten der fortschreitenden Globalisierung, zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass in der Wissenschaftsstadt Heidelberg das Lohnniveau sowie die Mietkosten verhältnismäßig hoch sind. Dies hat Auswirkungen auf die Kalkulation der Preise. Gegenüber überregionalen Firmen haben Heidelberger Unternehmen einen nicht zu vernachlässigenden Wettbewerbsnachteil. Aber Ortskenntnis und eine schnelle Verfügbarkeit bieten ihnen einen klaren Vorteil gegenüber anderen Firmen aus Deutschland, der verstärkt genutzt werden muss. So kann noch mehr Wertschöpfung und Kaufkraft vor Ort bleiben. Zudem ergibt sich eine spürbare Entlastung von vergaberechtlicher Bürokratie.

Nicht zu vernachlässigen sind auch die ökologischen Gesichtspunkte, die Heidelberg als Umwelthauptstadt besonders zu berücksichtigen hat. So werden bei der Vergabe an ansässige Unternehmen lange Fahrtwege vermieden und der CO₂-Ausstoß verringert. Ein normaler Kleintransporter (VW T5) stößt zum Beispiel bei einer Strecke von 100 km ca. 2.000 bis 2.500 Gramm CO₂ aus und verbraucht ca. 8 Liter Kraftstoff.

Bei alledem ist natürlich im Interesse der Allgemeinheit ein wirtschaftlicher Umgang mit Steuergeldern zu berücksichtigen. Diesem Argument wird Rechnung getragen, indem im Vergabeverfahren immer wieder Vergleichsangebote von Wettbewerbern (regional und überregional) eingeholt werden, was zudem Preisabsprachen zwischen Unternehmen verhindert. Es muss erklärtes Ziel bleiben, die Stärkung der heimischen Wirtschaft mit der Vergabe von Leistungen zu wirtschaftlichen Konditionen zu kombinieren.

Dem möglichen Risiko der erhöhten Korruptionsanfälligkeit muss durch Transparenz, Aufklärung und eine Verfahrenssicherheit für die mit Vergaben beschäftigten Mitarbeiter entgegengewirkt werden.

Wirtschaftliche Bewertung und politischer Appell zur Verlängerung der Vergabewertgrenzen

Die Erhöhung der Vergabewertgrenzen hat sofortige Wirkung auf die heimische Wirtschaft gehabt. Selten hat ein wirtschaftspolitisches Instrument solch schnell ablesbare Veränderungen gebracht. Aufgrund der vielen positiven Auswirkungen für den Standort Heidelberg, muss sich die Stadt unter Wirtschaftsförderungsgesichtspunkten aktiv für eine Verlängerung der Wertgrenzen einsetzen. Dabei gilt es auch weiterhin als Herausforderung, die möglichen Risiken zu erkennen und zu bekämpfen.

Wir begrüßen es daher sehr, dass die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sich derzeit für die Fortschreibung der vergaberechtlichen Vereinfachungen, insbesondere für die Beibehaltung der erhöhten Wertgrenzen, einsetzt. Die Stadt Heidelberg wird deshalb den Verbänden signalisieren, dass sie die Forderungen der Bundesvereinigung unterstützt. Wir appellieren an alle Fraktionen, innerhalb ihrer Parteien für eine entsprechende Unterstützung einzutreten.

gezeichnet

Dr. Eckart Würzner

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
A 01	Verfahrensregelung für die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren der Stadt Heidelberg ab 01.03.2009
A 02	Antrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Fortführung der vergaberechtlichen Vereinfachungen nach dem Konjunkturpaket II
A 03	1. Ergänzung zur Drucksache mit Datum vom 26.11.2010