

Stadtverwaltung Heidelberg
Rechtsamt
Personal- und Organisationsamt

**Bericht der Verwaltung zum Antrag Nr. 0069/2008/AN der CDU-Fraktion:
Förderung des Mittelstandes, Beschleunigung und Vereinfachung bei der Vergabe von
Aufträgen nach VOB und VOL bei Anwendung der neuen Vergabewertgrenzen**

1. Ist-Situation – insbesondere in organisatorischer Hinsicht

Die öffentliche Auftragsvergabe ist insbesondere für die regionalen Anbieter von erheblicher wirtschaftlicher, aber auch arbeitsmarktpolitischer Bedeutung. Dies gilt für die nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen abzuwickelnden Vergaben ebenso wie für die „sonstigen“ Beschaffungsvorgänge, deren vergaberechtlichen Grundlagen in der VOL geregelt sind. Da insbesondere die Regelungen des Vergaberechts in den letzten Jahren einem ständigen (u.a. europarechtlich vorgegebenen) Wandel unterliegen und dabei immer umfangreicher und komplexer geworden sind, wurde im ersten Quartal 2007 eine verwaltungsinterne Projektgruppe „zur Prüfung einer Zentralisierung von Vergabeaufgaben“ eingerichtet. Zum Prüfungsauftrag der Projektgruppe gehörte u.a., „zu prüfen, inwieweit innerhalb der Stadtverwaltung, insbesondere die für eine ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung von Vergaben erforderlichen rechtlichen und verfahrenstechnischen Kenntnisse weiterhin dezentral vorgehalten und aktuell gehalten werden können oder künftig zentral zur Verfügung stehen sollten.“

Aufgrund einer Befragung der städtischen Ämter wurde festgestellt, dass Bedarf für die Schaffung einer zentralen „Anlaufstelle“ in Vergabefragen besteht, insbesondere weil die verschiedenen städtischen Ämter in sehr unterschiedlichem Maße mit Auftragsvergaben zu tun haben. Auch wurde festgestellt, dass die bisher für Teilbereiche bestehenden Vergaberegeln sinnvollerweise in einer städtischen Vergabeordnung zusammengeführt werden sollten. So bestehen zwar für den Baubereich im Rahmen der Dezentralen Ressourcenverantwortung (DRV) verwaltungsintern geregelte Vorgaben, die z.B. bei Hochbaumaßnahmen die Inanspruchnahme der Leistungen des Gebäudemanagements vorschreiben, gerade aber im Bereich der sonstigen (insbesondere „VOL-„)Beschaffungen existieren vergleichbare Regelungen bisher nur für wenige Teilleistungen (z.B. EDV), während ansonsten jedes Amt für Beschaffungen selber verantwortlich zeichnet und dabei zunächst „auf sich selbst gestellt“ ist.

Änderungsbedarf wurde im Kern bei folgenden Punkten festgestellt:

- Die derzeitige Organisationsstruktur erweist sich insbesondere für kleine Bedarfsämter als unübersichtlich.
- Die Entwicklung allgemeiner Rahmenbedingungen, auf die bei Ausschreibungen/Vergaben zurückgegriffen werden kann (Checklisten, Anleitungen, Festlegung von Wertgrenzen, Vergabeordnung usw.), ist sinnvoll und notwendig.
- Die Einrichtung einer Stelle mit allgemeiner Zuständigkeit für Vergabefragen (z.B. Mitwirkung bei externen Institutionen, Anfragen städtischer Ämter, Entwicklung und Fortschreibung allgemeiner Rahmenbedingungen), für Schulungen sowie für die Beobachtung allgemeiner (Rechts-)Entwicklungen wird als erforderlich angesehen.
- Die Überlegung, dass es insbesondere aus Gründen der Korruptionsvermeidung notwendig und sinnvoll ist, den Eingang von allen im Rahmen eines Vergabeverfahrens abgegebenen Angeboten bei einer zentralen Stelle zu bündeln, findet Zustimmung.

Als Konsequenz aus diesen Feststellungen wurde von der Projektgruppe die „Teilzentralisierung“ der förmlichen Vergabeverfahren vorgeschlagen. Nach diesem Vorschlag bleibt die fachliche Beschreibung des Beschaffungsgegenstandes (Leistungsbeschreibung) Sache der Fachämter; lediglich die Durchführung der streng formalen Schritte vom Eingang des Angebotes bis hin zum Submissionstermin soll durch die zentrale Vergabestelle erfolgen. Auf diesem Wege kann sichergestellt werden, dass die formalen Fragen von einer entsprechend fachlich und technisch ausgestatteten zentralen Vergabestelle bearbeitet werden und dass bei der Auftragsvergabe auch das sog. „Vieraugenprinzip“ angewandt wird.

Die neue zentrale Vergabestelle ist seit dem 01.10.2008 als Abteilung „Vergabeangelegenheiten“ beim Rechtsamt angesiedelt. Im Wege der öffentlichen Ausschreibung wurde zudem der Leiter der Abteilung ausgewählt, der seine Arbeit voraussichtlich im Februar 2009 bei der Stadt Heidelberg beginnen wird.

2. Umsetzungsschritte:

a) Änderung der Vergabewertgrenzen

Umgesetzt wurde zwischenzeitlich die Forderung, für die öffentliche Ausschreibung, die beschränkte Ausschreibung und die freihändige Vergabe Vergabewertgrenzen festzusetzen, die die Wahl des jeweils einfachsten Vergabeverfahrens ermöglichen.

So erfolgt die Anwendung der Wertgrenzen analog des Vorschlages des Wirtschaftsausschusses des Landtages seit Juli 2008 für den VOB-Bereich.

Danach sind freihändige Vergaben bei Aufträgen bis maximal 20.000 € zulässig. Beschränkte Ausschreibungen können bis max. 40.000 €, bei Roh-, Straßen- und Tiefbaumaßnahmen bis 75.000 € und bei überregionalem Wettbewerb bis 100.000 € erfolgen. Der Vorschlag des Wirtschaftsausschusses bezog sich jedoch ausschließlich auf Grenzen für freihändige Vergaben und beschränkte Ausschreibungen und gab keine Anhaltspunkte, in welchem Umfang bei den jeweiligen Vergabearten Gegenangebote erforderlich sind.

Insbesondere im Hinblick auf die Korruptionsvorbeugung, auf die Sicherstellung eines angemessenen Wettbewerbs und auf die Frage der Wirtschaftlichkeit wurde daher für die Stadtverwaltung Heidelberg geregelt, auch bei der freihändigen Vergabe ab ca. 3.500 € Gegenangebote (Anzahl gestaffelt nach Auftragshöhe) anzufordern und einzubeziehen.

Im Bereich der VOL, deren Anwendung unterhalb des Schwellenwertes für europaweite Ausschreibungen von ca. 206.000 € für Kommunen zwar empfohlen, aber nicht bindend vorgegeben ist, wurde ebenfalls mit Anwendung ab Juli 2008 festgelegt, die öffentliche Ausschreibung für eine Übergangszeit in der Regel erst ab einem Wert von 100.000 € durchzuführen.

Im Hinblick auf die Sicherstellung eines angemessenen Wettbewerbs, die Frage der Wirtschaftlichkeit und der Korruptionsvorbeugung wurden zudem die bis dahin teilweise geltenden Regelungen zur Durchführung von Ausschreibungs- und Vergabeverfahren -auch für den nicht von den Wertgrenzen tangierten Bereich der Vergabe von freiberuflichen Leistungen u.a.- konkretisiert bzw. neue Regelungen -z.B. hinsichtlich der Erforderlichkeit von Gegenangeboten bei freihändigen Vergaben- getroffen. In diesem Zuge wurde auch die Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes im Rahmen der Vergabepfung (d.h. Prüfung vor einer Vergabe) verbindlich festgeschrieben.

Die mit der Änderung der Wertgrenzen verbundene Erwartung, dass mit der Erhöhung der Wertgrenzen eine beschleunigte Abwicklung von Vergabevorgängen ermöglicht wird, hat sich nach ersten Erfahrungen aus den Fachämtern bestätigt.

b) Erarbeitung einer Vergabeordnung

Ein wichtiger Baustein der organisatorischen und inhaltlichen Neuordnung des Vergabewesens wird des Weiteren die Erarbeitung einer Vergabeordnung sein. In diese Vergabeordnung werden neben den bereits erwähnten Vergabewertgrenzen insbesondere auch Regelungen zu den einzelnen Verfahrensschritten aufzunehmen sein. Hierzu zählt z.B. die in dem CDU-Antrag genannte Dokumentation und Sicherstellung des Vieraugenprinzips bei der freihändigen Vergabe. Schon heute wird z.B. in der Gebäudeunterhaltung/Amt 19, als einem Amt, in dem häufig freihändige Vergaben stattfinden (kleine Reparaturaufträge), jede freihändige Vergabe dokumentiert und durch eine nicht an der Auftragserteilung beteiligte Person ausgewertet. Die entsprechenden Auswertungen werden regelmäßig dem Baudezernenten vorgelegt. Diese bisher in Teilbereichen der Verwaltung angewandten und funktionierenden Kontrollmechanismen werden bei der Formulierung der Vergabeordnung maßgeblich Berücksichtigung finden.

In die neue Vergabeordnung werden ebenfalls Regelungen über die Berichts- und Kontrollpflicht bei der Beauftragung von Generalunternehmern Eingang finden. Insoweit ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Ausschreibung von Generalunternehmerleistungen in vielen Ämtern bisher eher die Ausnahme ist und auch zukünftig eher eine Ausnahme sein sollte, da gerade im Hinblick auf die Mittelstandsförderung bzw. Beauftragung von kleinen und mittleren Unternehmen eine Ausschreibung der entsprechenden Leistungen getrennt nach Fachlosen und ggf. Teillosen anzustreben ist. Lediglich im Tiefbaubereich wird die Vergabe an Generalunternehmer bei Großprojekten häufiger genutzt.

c) Funktionelle Ausschreibung mit vorgeschalteter Beauftragung von Planungs- und Überwachungsleistungen

Die in dem CDU-Antrag angesprochene „Prüfung der Möglichkeiten funktioneller Ausschreibungen mit vorgeschalteter Beauftragung von Planungs- und Überwachungsleistungen“ betrifft im Ergebnis die Frage, ob neben der Bauausführung auch bereits der Entwurf der Leistung dem Wettbewerb unterstellt werden kann oder ob im Interesse der nachhaltigen Qualität und der Baukultur eine konkrete Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis zu erarbeiten ist. Es wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob die funktionale Ausschreibung als sachgerechte Lösung angesehen werden kann.

Leistungen, die im Wege der funktionalen Ausschreibung im Wettbewerb vergeben werden sollen, müssen in der Regel aufgrund der vergaberechtlichen Vorgaben auch tatsächlich vergeben werden. Die Einflussnahme des Auftraggebers beschränkt sich dann auf das Controlling der angebotenen und beauftragten Leistungen und ist dementsprechend eingeschränkt. Im Rahmen der Erarbeitung der Vergabeordnung wird diese Fragestellung zu prüfen und festzustellen sein, ob entsprechende Vorgaben und Verfahrensregelungen Aufnahme in die Vergabeordnung finden können.

d) Beschränkung des Wettbewerbs auf ortsansässige Bieter

An dieser Stelle ist aber aus vergaberechtlicher Sicht darauf hinzuweisen, dass eine Beschränkung des Wettbewerbs auf ortsansässige Bewerber selbst bei freihändigen Vergaben im Regelfall unzulässig ist. Dies gilt sowohl für Bau-, als auch für sonstige Leistungen und Lieferungen. Eine Vergabe kann nur ausnahmsweise und nur dann gezielt an Ortsansässige erfolgen, wenn außerhalb ansässige Bieter sich nicht sinnvoll wirtschaftlich am Wettbewerb beteiligen könnten (z.B. bei kurzfristig erforderlichen Reparaturen). Ausschreibungen und Vergaben durch öffentliche Auftraggeber haben stets so zu erfolgen, dass grundsätzlich alle interessierten Auftragnehmer Zugang zu den Aufträgen haben. Vergabekriterien müssen unmittelbar leistungsbezogen sein und können bei der Auftragsvergabe nur dann Berücksichtigung finden, wenn alle Auftragnehmer zumindest theoretisch die Möglichkeit haben, die entsprechenden Auftragskriterien zu erfüllen. Eine Differenzierung zwischen ortsansässigen Auftragnehmern und Auftragnehmern aus anderen regional angrenzenden Gemeinden ist vergaberechtlich eindeutig unzulässig.

e) Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen

Weitere Maßnahmen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen sind die oben bereits angesprochene Aufteilung von Aufträgen in mittelstandgerechte Teillöse, die Einrichtung einer Clearingstelle beim Amt für Wirtschaftsförderung für das Handwerk sowie die Durchführung von „Previewkonferenzen“, bei denen frühzeitig auf lokale und regionale Betriebe interessante Investitionen der Stadt Heidelberg hingewiesen werden soll.

3. Zusammenfassend kann somit festgestellt werden:

- Die Vergabewertgrenzen gemäß Mitteilung der Landesregierung vom Januar 2008 werden in Heidelberg seit Juni 2008 angewandt; dabei geht die Heidelberger Regelung zum Teil über diese höheren Vergabewertgrenzen noch hinaus.
- Im Februar 2009 wird die zentrale Vergabestelle als Abteilung 30.3 beim Rechtsamt ihre inhaltliche Arbeit aufnehmen. Neben der Installation verfahrenstechnischer Änderungen (Teilzentralisierung) steht die Erarbeitung einer Vergabeordnung, nach Möglichkeit bis zum Jahresende 2009, im Vordergrund der Arbeit der zentralen Vergabestelle.
- Die in dem CDU-Antrag angesprochenen inhaltlichen Fragen werden insbesondere im Hinblick auf die Förderung des Mittelstandes sowie auf die Beschleunigung und Vereinfachung bei der Vergabe von Aufträgen in der Vergabeordnung geregelt. Hierbei wird die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, insbesondere aus der Region, maßgeblich Berücksichtigung finden.
- Durchführung bzw. Etablierung der unter 2 e) genannten Maßnahmen.
- Angestrebt wird des Weiteren eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Vergaberegeln in der Metropolregion.

Heidelberg, den 15.12.2008