

Bericht der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Gesetz zur Änderung des Bremischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe

(Antrag der CDU-Fraktion vom 13.11.2015, Drucksache 19/140)

und

Wertgrenzen zur freihändigen und beschränkten Vergabe anheben

(Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 14. Januar 2016, Drucksache 19/244)

Die Anträge sind diesem Bericht als Anlagen 1 und 2 beigelegt. Gegenstand beider Anträge ist eine Anhebung der Wertgrenzen, unterhalb derer öffentliche Aufträge im Wege der beschränkten Ausschreibung bzw. freihändig vergeben werden dürfen.

In die Empfehlung der Deputation findet zunächst die in Anlage 3 beigelegte Stellungnahme des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen (FHB) Eingang, der aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für einen konsequenten Vorrang der öffentlichen Ausschreibung votiert. Aus den Ergebnissen eigener Untersuchungen und den Veröffentlichungen des Bundesrechnungshofes zieht der Rechnungshof der FHB den Schluss, dass die Anwendung eines nicht öffentlichen Verfahrens (Beschränkte Ausschreibung, Freihändige Vergabe) je Vergabevorgang zur Mehrkosten in einem Umfang von etwa 13% bis 20% führt.

Die ebenfalls in die Abstimmung einbezogene zentrale Antikorruptionsstelle Bremen (ZAKS) ergänzt, dass die öffentliche Ausschreibung regelmäßig als wichtiger Bestandteil der Korruptionsprävention anzusehen sei. Die besondere Bedeutung der öffentlichen Ausschreibung zum Zwecke der Korruptionsbekämpfung hatte der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zuletzt auch im Rundschreiben 02/2012 gegenüber den öffentlichen Auftraggebern in Bremen und Bremerhaven hervorgehoben.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr hat sich wie folgt zu der Diskussion geäußert:

„Als Begründung [für die Erhöhung der Wertgrenzen] wird auf die Regelungen in anderen Bundesländern verwiesen sowie auf die Absicht, damit die regionale Vergabe fördern zu können. Das Ziel ist zwar als solches nachvollziehbar; allerdings sind die jetzt vorgeschlagenen Wertgrenzen in ihrer Höhe so nicht nachvollziehbar. Sie liegen durchweg im oberen Bereich desjenigen, was aus anderen Bundesländern vorliegt. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass eine Ausweitung der Möglichkeit freihändiger Vergaben durchaus das Risiko der Preissteigerungen beinhaltet, weil die Preise eben nicht oder seltener im Wettbewerb ermittelt werden. Darauf hat auch der Rechnungshof zu Recht hingewiesen. Demgegenüber sind die Effekte der Beschleunigung von Vergaben und die regionale Berücksichtigung nicht belegt. Das ergibt sich jedenfalls aus den Erfahrungen mit den befristeten Vergabe-Möglichkeiten, die im Zuge des Investitionserleichterungsgesetzes geschaffen wurden. Die ausdrückliche Bevorzugung örtlicher Anbieter dürfte außerdem auch vergaberechtlich bedenklich sein.

SUBV spricht sich deshalb dafür aus, in jedem Fall nur eine moderate Anhebung der Wertgrenzen vorzunehmen, wenn auf eine solche nicht komplett verzichtet werden soll.“

Diesen kritischen Positionen stehen jedoch erhebliche wirtschaftspolitische Aspekte gegenüber. Das Ziel der Wertgrenzenerhöhung liegt ausweislich der Bürgerschaftsanträge darin, regionalen Unternehmen bessere Chancen auf einen Zuschlag einzuräumen. Die Wirtschaftsstruktur im Land Bremen ist, insbesondere in den betroffenen Bereichen Handwerk und Dienstleistungen, vornehmlich kleinteilig strukturiert. Für diese kleinen und mittleren bremischen Betriebe kommt die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen aufgrund des damit verbundenen bürokratischen und finanziellen Aufwandes häufig nicht in Betracht, mit der Folge, dass die heimische Wirtschaft unberücksichtigt bleibt. Es ist daher von großer Bedeutung, keine Hürden für einen Zugang zu öffentlichen Aufträgen einzuziehen, die nicht unbedingt notwendig sind.

Dies ergibt sich bereits aus § 5 des Mittelstandsförderungsgesetzes des Landes Bremen vom 23. März 2006, worin die Berücksichtigung von Auswirkungen staatlicher Maßnahmen auf die mittelständischen Wirtschaft angeordnet wird. Soweit es zu unterschiedlichen Belastungen in Bezug auf die Unternehmensgröße (qualifizierte Betroffenheit) kommen kann, sollen die Handlungsspielraum auf Landes- oder Kommunalebene ausgelotet werden.

Die Festlegung der Wertgrenzen ist Gegenstand des Handlungsspielraums auf Landesebene. Höhere Wertgrenzen können dazu führen, dass ein größerer Teil der Wertschöpfung im Land verbleibt. Denn freihändige Vergaben sind weniger formgebunden und verursachen so einen geringeren betriebsinternen Aufwand. Bei

beschränkten Ausschreibungen ist der mit einer Angebotserstellung verbundene Aufwand für den einzelnen Bieter im Vergleich zur öffentlichen Ausschreibung zwar identisch, aufgrund des geringeren Wettbewerbs besteht jedoch eine höhere Chance auf den Zuschlag, was zu einer stärkeren Beteiligung bremischer Bieter führen kann. Die Wirkung höherer Wertgrenzen wurde zuletzt anhand einer detaillierteren Auswertung der Zahlen der Sonderkommission Mindestlohn im November 2012 untersucht. Hieraus ergab sich, dass öffentliche Bauaufträge, die unterhalb der seinerzeit geltenden Wertgrenze von 150.000 Euro beschränkt vergeben worden waren, zu ca. 50% an Betriebe aus Bremen und Bremerhaven vergeben wurden. Nach öffentlichen Ausschreibungen gingen die Zuschläge nur zu 38% an Betriebe aus dem Bundesland Bremen.

Die Vergabewertgrenzen in Bremen sind verglichen mit den Regelungen in anderen Bundesländern eher restriktiv. Eine generell für alle freihändigen Vergaben verbindliche Wertgrenze von 10.000,- € gibt es nur in Bremen. Alle anderen Bundesländer haben abweichende Regelung, die sich mehrheitlich in einer Spanne von 10.000,- € bis zu 25.000,- € bewegen, wobei für die kommunale Ebene teils wiederum Ausnahmen vorgesehen sind. In drei Bundesländern (auf kommunaler Ebene in fünf Bundesländern) sind freihändige Vergaben bis wenigstens zu einem Auftragswert von 100.000,- € möglich. Bei der beschränkten Ausschreibung von Bauleistungen richten sich die Vergabestellen der Bundesländer mehrheitlich, wie auch Bremen, nach der VOB/A. Einige Bundesländer nutzen aber auch hier deutlich erhöhte Wertgrenzen von bis zu 1 Mio. €. Bei den Liefer- und Dienstleistungen bewegen sich die Wertgrenzen der Bundesländer, inklusive Bremen, im Wesentlichen zwischen 25.000,- € und 50.000,- €, aber auch hier erreichen einige Länder dreistellige Werte.

In Abwägung der Argumente ist es sinnvoll, eine maßvolle Erhöhung der Wertgrenzen vorzunehmen und deren Wirkung, wie in Drucksache 19/244 vorgesehen, nach einem angemessenen Zeitraum zu evaluieren. Angesichts der bestehenden Haushaltsnotlage empfiehlt es sich dabei nicht, im Vergleich der Bundesländer durch besonders hohe Wertgrenzen herauszuragen. Dies wäre dann der Fall, wenn die in der Bürgerschaftsdrucksache 19/140 avisierten Wertgrenzen umgesetzt werden würden. Die Wertgrenzen, welche die Drucksache 19/244 enthält, sind hingegen im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Ziele als maßvoller Kompromiss zu betrachten.

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen (Anlage 2) bedarf jedoch einiger fachlicher Korrekturen. Der Entwurf hätte über die Anhebung der Wertgrenzen hinaus weitere unbeabsichtigte Effekte. So würden beispielsweise der grundsätzliche Anwendungsbefehl zur VOB/A oder die Verpflichtung zur Dokumentation eines Verzichts auf die öffentliche Ausschreibung oberhalb der Wertgrenzen entfallen. Dies wäre sachwidrig und ist von der politischen Intention der Koalitionsfraktionen auch nicht gedeckt. Weitere Änderungen waren nach den Ergebnissen der rechtsförmlichen Prüfung durch den Senator für Justiz und Verfassung notwendig. Eine überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfes ist als Anlage 4 beigefügt.

II. Beschlussempfehlung

1. Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Antrag „Gesetz zur Änderung des Bremischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe“ (Drucksache 19/140) vom 13.11.2015 der CDU-Fraktion abzulehnen.

2. Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), den Antrag „Wertgrenzen zur freihändigen und beschränkten Vergabe anheben“ (Drucksache 19/244) vom 14.01.2016 der Fraktionen der SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN unter Berücksichtigung der sich aus Anlage 4 zum diesem Bericht ergebenden Änderungen zu beschließen.

Für die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen:

Vorsitzender

Bericht der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Gesetz zur Änderung des Bremischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe

(Antrag der CDU-Fraktion vom 13.11.2015, Drucksache 19/140)

und

Wertgrenzen zur freihändigen und beschränkten Vergabe anheben

(Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 14. Januar 2016, Drucksache 19/244)

Die Anträge sind diesem Bericht als Anlagen 1 und 2 beigelegt. Gegenstand beider Anträge ist eine Anhebung der Wertgrenzen, unterhalb derer öffentliche Aufträge im Wege der beschränkten Ausschreibung bzw. freihändig vergeben werden dürfen.

In die Empfehlung der Deputation findet zunächst die in Anlage 3 beigelegte Stellungnahme des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen (FHB) Eingang, der aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für einen konsequenten Vorrang der öffentlichen Ausschreibung votiert. Aus den Ergebnissen eigener Untersuchungen und den Veröffentlichungen des Bundesrechnungshofes zieht der Rechnungshof der FHB den Schluss, dass die Anwendung eines nicht öffentlichen Verfahrens (Beschränkte Ausschreibung, Freihändige Vergabe) je Vergabevorgang zur Mehrkosten in einem Umfang von etwa 13% bis 20% führt.

Die ebenfalls in die Abstimmung einbezogene zentrale Antikorruptionsstelle Bremen (ZAKS) ergänzt, dass die öffentliche Ausschreibung regelmäßig als wichtiger Bestandteil der Korruptionsprävention anzusehen sei. Die besondere Bedeutung der öffentlichen Ausschreibung zum Zwecke der Korruptionsbekämpfung hatte der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zuletzt auch im Rundschreiben 02/2012 gegenüber den öffentlichen Auftraggebern in Bremen und Bremerhaven hervorgehoben.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr hat sich wie folgt zu der Diskussion geäußert:

„Als Begründung [für die Erhöhung der Wertgrenzen] wird auf die Regelungen in anderen Bundesländern verwiesen sowie auf die Absicht, damit die regionale Vergabe fördern zu können. Das Ziel ist zwar als solches nachvollziehbar; allerdings sind die jetzt vorgeschlagenen Wertgrenzen in ihrer Höhe so nicht nachvollziehbar. Sie liegen durchweg im oberen Bereich desjenigen, was aus anderen Bundesländern vorliegt. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass eine Ausweitung der Möglichkeit freihändiger Vergaben durchaus das Risiko der Preissteigerungen beinhaltet, weil die Preise eben nicht oder seltener im Wettbewerb ermittelt werden. Darauf hat auch der Rechnungshof zu Recht hingewiesen. Demgegenüber sind die Effekte der Beschleunigung von Vergaben und die regionale Berücksichtigung nicht belegt. Das ergibt sich jedenfalls aus den Erfahrungen mit den befristeten Vergabe-Möglichkeiten, die im Zuge des Investitionserleichterungsgesetzes geschaffen wurden. Die ausdrückliche Bevorzugung örtlicher Anbieter dürfte außerdem auch vergaberechtlich bedenklich sein.

SUBV spricht sich deshalb dafür aus, in jedem Fall nur eine moderate Anhebung der Wertgrenzen vorzunehmen, wenn auf eine solche nicht komplett verzichtet werden soll.“

Diesen kritischen Positionen stehen jedoch erhebliche wirtschaftspolitische Aspekte gegenüber. Das Ziel der Wertgrenzenerhöhung liegt ausweislich der Bürgerschaftsanträge darin, regionalen Unternehmen bessere Chancen auf einen Zuschlag einzuräumen. Die Wirtschaftsstruktur im Land Bremen ist, insbesondere in den betroffenen Bereichen Handwerk und Dienstleistungen, vornehmlich kleinteilig strukturiert. Für diese kleinen und mittleren bremischen Betriebe kommt die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen aufgrund des damit verbundenen bürokratischen und finanziellen Aufwandes häufig nicht in Betracht, mit der Folge, dass die heimische Wirtschaft unberücksichtigt bleibt. Es ist daher von großer Bedeutung, keine Hürden für einen Zugang zu öffentlichen Aufträgen einzuziehen, die nicht unbedingt notwendig sind.

Dies ergibt sich bereits aus § 5 des Mittelstandsförderungsgesetzes des Landes Bremen vom 23. März 2006, worin die Berücksichtigung von Auswirkungen staatlicher Maßnahmen auf die mittelständischen Wirtschaft angeordnet wird. Soweit es zu unterschiedlichen Belastungen in Bezug auf die Unternehmensgröße (qualifizierte Betroffenheit) kommen kann, sollen die Handlungsspielraum auf Landes- oder Kommunalebene ausgelotet werden.

Die Festlegung der Wertgrenzen ist Gegenstand des Handlungsspielraums auf Landesebene. Höhere Wertgrenzen können dazu führen, dass ein größerer Teil der Wertschöpfung im Land verbleibt. Denn freihändige Vergaben sind weniger formgebunden und verursachen so einen geringeren betriebsinternen Aufwand. Bei

beschränkten Ausschreibungen ist der mit einer Angebotserstellung verbundene Aufwand für den einzelnen Bieter im Vergleich zur öffentlichen Ausschreibung zwar identisch, aufgrund des geringeren Wettbewerbs besteht jedoch eine höhere Chance auf den Zuschlag, was zu einer stärkeren Beteiligung bremischer Bieter führen kann. Die Wirkung höherer Wertgrenzen wurde zuletzt anhand einer detaillierteren Auswertung der Zahlen der Sonderkommission Mindestlohn im November 2012 untersucht. Hieraus ergab sich, dass öffentliche Bauaufträge, die unterhalb der seinerzeit geltenden Wertgrenze von 150.000 Euro beschränkt vergeben worden waren, zu ca. 50% an Betriebe aus Bremen und Bremerhaven vergeben wurden. Nach öffentlichen Ausschreibungen gingen die Zuschläge nur zu 38% an Betriebe aus dem Bundesland Bremen.

Die Vergabewertgrenzen in Bremen sind verglichen mit den Regelungen in anderen Bundesländern eher restriktiv. Eine generell für alle freihändigen Vergaben verbindliche Wertgrenze von 10.000,- € gibt es nur in Bremen. Alle anderen Bundesländer haben abweichende Regelung, die sich mehrheitlich in einer Spanne von 10.000,- € bis zu 25.000,- € bewegen, wobei für die kommunale Ebene teils wiederum Ausnahmen vorgesehen sind. In drei Bundesländern (auf kommunaler Ebene in fünf Bundesländern) sind freihändige Vergaben bis wenigstens zu einem Auftragswert von 100.000,- € möglich. Bei der beschränkten Ausschreibung von Bauleistungen richten sich die Vergabestellen der Bundesländer mehrheitlich, wie auch Bremen, nach der VOB/A. Einige Bundesländer nutzen aber auch hier deutlich erhöhte Wertgrenzen von bis zu 1 Mio. €. Bei den Liefer- und Dienstleistungen bewegen sich die Wertgrenzen der Bundesländer, inklusive Bremen, im Wesentlichen zwischen 25.000,- € und 50.000,- €, aber auch hier erreichen einige Länder dreistellige Werte.

In Abwägung der Argumente ist es sinnvoll, eine maßvolle Erhöhung der Wertgrenzen vorzunehmen und deren Wirkung, wie in Drucksache 19/244 vorgesehen, nach einem angemessenen Zeitraum zu evaluieren. Angesichts der bestehenden Haushaltsnotlage empfiehlt es sich dabei nicht, im Vergleich der Bundesländer durch besonders hohe Wertgrenzen herauszuragen. Dies wäre dann der Fall, wenn die in der Bürgerschaftsdrucksache 19/140 avisierten Wertgrenzen umgesetzt werden würden. Die Wertgrenzen, welche die Drucksache 19/244 enthält, sind hingegen im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Ziele als maßvoller Kompromiss zu betrachten.

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen (Anlage 2) bedarf jedoch einiger fachlicher Korrekturen. Der Entwurf hätte über die Anhebung der Wertgrenzen hinaus weitere unbeabsichtigte Effekte. So würden beispielsweise der grundsätzliche Anwendungsbefehl zur VOB/A oder die Verpflichtung zur Dokumentation eines Verzichts auf die öffentliche Ausschreibung oberhalb der Wertgrenzen entfallen. Dies wäre sachwidrig und ist von der politischen Intention der Koalitionsfraktionen auch nicht gedeckt. Weitere Änderungen waren nach den Ergebnissen der rechtsförmlichen Prüfung durch den Senator für Justiz und Verfassung notwendig. Eine überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfes ist als Anlage 4 beigefügt.

II. Beschlussempfehlung

1. Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Antrag „Gesetz zur Änderung des Bremischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe“ (Drucksache 19/140) vom 13.11.2015 der CDU-Fraktion abzulehnen.

2. Die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), den Antrag „Wertgrenzen zur freihändigen und beschränkten Vergabe anheben“ (Drucksache 19/244) vom 14.01.2016 der Fraktionen der SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN unter Berücksichtigung der sich aus Anlage 4 zum diesem Bericht ergebenden Änderungen zu beschließen.

Für die staatliche Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen:

Vorsitzender

Antrag der Fraktion der CDU

Gesetz zur Änderung des Bremischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe

Öffentliche Bauaufträge in Staaten der Europäischen Union müssen gemäß der seit 01.01.2014 gültigen Verordnung der EU-Kommission bis auf wenige Ausnahme ab einem Wert von 5,186 Mio. Euro europaweit ausgeschrieben werden. Für Liefer- und Dienstleistungsaufträge gilt (außer im Sektorenbereich sowie für oberste und obere Bundesbehörden) ein Schwellenwert von 207.000 Euro für öffentliche Ausschreibungen. Bund und Ländern können unterhalb der EU-Schwellenwerte eigene Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibung und die freihändige Vergaben festlegen, um die Vergabeverfahren zu erleichtern und zu beschleunigen. Davon haben der Bund und die Länder in unterschiedlicher Form Gebrauch gemacht.

Viele bremische Handwerksbetriebe beklagen, dass im Land Bremen selbst Ausschreibungen über geringfügige Aufträge öffentlich erfolgen, anstatt durch beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben die einheimische Wirtschaft zu stärken und kleine Betriebe von Bürokratie zu entlasten. Oftmals lohnt sich angesichts geringer Auftragswerte und der für das einzelne Unternehmen geringen Erfolgswahrscheinlichkeit die kosten- und zeitintensive Angebotserstellung für einen öffentlichen Auftrag nicht. Die Anzahl der Bieter bzw. Bewerber geht dadurch tendenziell zurück. Dies ist auch zum Nachteil der öffentlichen Hand.

Ein Vergleich der in den Bundesländern geltenden Wertgrenzen für das vereinfachte Vergabeverfahren zeigt deutlich, dass das Land Bremen seine Spielräume nicht in der Weise nutzt, wie andere Länder das tun. Während im Land Bremen Freihändige Vergaben bei Bauleistungen nur bis einem Auftragswert bis 10.000 Euro möglich sind, liegt die Grenze in Brandenburg, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein bei 100.000 Euro und in Mecklenburg-Vorpommern bei 200.000 Euro. Beschränkte Ausschreibungen sind in Bremen in Ausbaugewerken, im Landschaftsbau und in der Straßenausstattung bis 50.000 Euro, im Tief-, Verkehrswege- oder Ingenieurbau bis 150.000 Euro und in den sonstigen Gewerken bis 100.000 Euro möglich. Demgegenüber gilt beispielsweise in Brandenburg eine Wertgrenze von 200.000 Euro und in Berlin von 500.000 Euro (außer für Hochbauleistungen). Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein definieren eine Wertgrenze von 1 Million Euro.

Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Vergleich der Schwellenwerte für Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Während in Bremen Freihändige Vergaben nur bis 10.000 Euro möglich sind, liegt die Grenze in Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen bei 20.000 Euro, in Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt bei 25.000 Euro, in Hamburg bei 50.000 Euro und in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein bei 100.000 Euro. Beschränkte Ausschreibungen sind in Bremen bis 40.000 Euro möglich, in Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen (mit Teilnahmewettbewerb), Saarland (mit Teilnahmewettbewerb) und Schleswig-Holstein demgegenüber bis 100.000 Euro und in Hessen bis 207.000 Euro. Sachsen definiert dafür gar keine Wertgrenze.

In allen Kategorien liegen die Schwellenwerte in Bremen im Ländervergleich am unteren Ende. Hinzu kommt, dass einige Flächenländer für ihre kommunalen Beschaffungsstellen noch höhere Wertgrenzen als für die Beschaffungsstellen des Landes definieren. Für Bremen als Zwei-Städte-Staat sind diese kommunalen Schwellenwerte ebenfalls ein wichtiger Vergleichsmaßstab. Das vereinfachte Vergabeverfahren im Allgemeinen und die höheren Schwellenwerte in anderen Ländern im Besonderen haben sich bewährt. Transparenz und Wettbewerb haben darunter nicht gelitten. Damit kleine und mittlere bremische Handwerksbetriebe gegenüber Betrieben in anderen Ländern und Kommunen nicht benachteiligt werden, ist eine dauerhafte Anhebung der Schwellenwerte im Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes geboten.

Beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben senken darüber hinaus die Dauer der Vergabeverfahren und entlasten die Vergabestellen von Bürokratie. Gerade im Hinblick auf die zu bewältigenden Herausforderungen bei der Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen ist das ein wichtiger Aspekt.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz zur Änderung des Bremischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe

Der Senat verkündet das nachfolgende, von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Gesetz zur Änderung des Bremischen Gesetzes zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe

Das Bremische Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe vom 01.12.2009 (Brem. GBl. S. 476), Sa BremR 63-h-2, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 27.01.2015 (Brem. GBl. S. 26) wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

a. Die Überschrift von § 5 wird wie folgt neu gefasst:
„§ 5 Vergabe von Aufträgen unter 100 000 Euro“.

b. In § 5 Satz 1 werden die Zahl und das Wort „10 000 Euro“ ersetzt durch
„100 000 Euro“.

2. § 6 wird wie folgt geändert:

a. In Absatz 1 werden die Zahl und das Wort „10 000 Euro“ ersetzt durch
„100 000 Euro“.

b. Nach Absatz 2 wird folgender, neuer Absatz angefügt:

„(3) Aufträge nach Absatz 1, die einen Auftragswert von 1 000 000 Euro nicht erreichen, können ohne weitere Einzelfallbegründung im Wege der beschränkten Ausschreibung vergeben werden. Das Verfahren ist in transparenter und nicht diskriminierender Weise durchzuführen.“

3. § 7 wird wie folgt geändert:

a. In Absatz 1 werden die Zahl und das Wort „10 000 Euro“ ersetzt durch
„100 000 Euro“.

b. In Absatz 3 werden die Zahl und das Wort „40 000 Euro“ ersetzt durch
„100 000 Euro“.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

Der Gesetzentwurf dient der Entbürokratisierung und Beschleunigung von öffentlichen Vergabeverfahren im Land Bremen. Davon profitieren kleine und mittlere Betriebe ebenso wie die öffentlichen Vergabestellen des Landes Bremen sowie der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

Zu Artikel 1, Ziffer 1:

Durch die Änderung wird geregelt, dass Aufträge über Bauleistungen oder über Leistungen, welche nach Maßgabe des § 1 des Teils A der Verdingungsordnung für Leistungen in den Anwendungsbereich der Verdingungsordnung für Leistungen fallen, im Wege einer freihändigen Vergabe ohne vorherige Bekanntmachung nach Einholung von Vergleichsangeboten vergeben werden können, soweit der Auftragswert unter 100.000 Euro liegt. Damit befindet sich Bremen bei Bauleistungen auf dem Niveau der Länder Brandenburg, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein und unter dem Niveau von Mecklenburg-Vorpommern sowie bei Dienstleistungen auf dem Niveau von Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

Zu Artikel 1, Ziffer 2:

Buchstabe a:

Durch die Änderung wird geregelt, dass Bauaufträge erst ab einem Auftragswert von 100.000 Euro unter die Bestimmungen des Abschnitts 1 des Teils A der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen fallen und insofern erst ab diesem Auftragswert im Regelfall öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

Buchstabe b:

Durch die Änderung wird geregelt, dass Bauleistungen, die einen Auftragswert von 1 Million Euro nicht erreichen, ohne weitere Einzelfallbegründung im Wege der beschränkten Ausschreibung vergeben werden können. Damit befindet sich Bremen auf dem Niveau der Länder Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

Zu Artikel 1, Ziffer 3:

Buchstabe a:

Durch die Änderung wird geregelt, dass Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, welche nach Maßgabe des § 1 des Teils A der Verdingungsordnung für Leistungen in den Anwendungsbereich der Verdingungsordnung für Leistungen fallen, erst ab einem Auftragswert von 100.000 Euro unter die Bestimmungen des Abschnitts 1 des Teils A der Verdingungsordnung für Leistungen fallen und insofern erst ab diesem Auftragswert im Regelfall öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

Buchstabe b:

Durch die Änderung wird geregelt, dass Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, welche nach Maßgabe des § 1 des Teils A der Verdingungsordnung für Leistungen in den Anwendungsbereich der Verdingungsordnung für Leistungen fallen, ohne weitere Einzelfallbegründung im Wege der beschränkten Ausschreibung vergeben werden können, soweit der Auftragswert unter 100.000 Euro liegt. Damit befindet sich Bremen auf dem Niveau der Länder Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein und unter dem Niveau der Länder Hessen und Sachsen.

Jörg Kastendiek, Silvia Neumeyer, Dr. Thomas vom Bruch, Thomas Röwekamp
und Fraktion der CDU

Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Wertgrenzen zur freihändigen und beschränkten Vergabe anheben

Öffentliche Aufträge stellen einen wesentlichen Wirtschaftsfaktor dar und bieten dadurch die Möglichkeit, die regionale Wirtschaft durch Auftragsvergabe zu unterstützen. Hierzu bieten sich besonders die freihändigen und beschränkten Ausschreibungen an, da diese weniger Formalitäten bedürfen und damit auch für kleine und mittelständige Unternehmen attraktiv sind. Für die freihändige als auch die beschränkte Ausschreibung gelten verschiedene Wertgrenzen, unter denen entsprechend Lose vergeben werden können.

In Bremen sind diese Wertgrenzen jedoch vergleichsweise niedrig. Freihändige Vergaben für Bauleistungen sind in Bremen lediglich bis 10.000 € möglich, die beschränkte Ausschreibung erfolgt in dem Bereich lediglich bis max. 150.000 €, je nach Gewerk. Diese geringen Wertgrenzen haben zur Folge, dass viele vor allem kleinere Unternehmen die Angebotsabgabe aufgrund geringer Erfolgchancen und hohem Kosten- und Zeitaufwand scheuen. Damit wird das Potential zur Stärkung der heimischen Wirtschaft nicht ausgeschöpft.

Auch im Bereich der Liefer- und Dienstleistungsaufträge hat Bremen im Ländervergleich sehr geringe Wertgrenzen im Tariftreue- und Vergabegesetz festgelegt. So gilt hier ebenfalls die Grenze von 10.000 € für die freihändige Vergabe, beschränkte Ausschreibungen sind bis zu einer Grenze von 40.000 € möglich.

In den meisten anderen Bundesländern liegen diese Wertgrenzen auf deutlich höherem Niveau. Auch die beiden anderen Stadtstaaten haben deutlich höhere Wertgrenzen. Hamburg vergibt Aufträge bis zu einer Wertgrenze von 50.000 € freihändig, Berlin hat eine Grenze von 200.000 € für beschränkte Vergaben für Hochbauleistungen und sogar 500.000 € für alle anderen Bauleistungen. Dort zeigt sich, dass sich ein vereinfachtes Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen sowohl für regionale Unternehmen, als auch zur Verringerung der Bürokratie bewährt haben. Auch konnten keine negativen Auswirkungen auf Transparenz und Wettbewerb identifiziert werden.

Um künftig bremische Unternehmen gegenüber denen aus anderen Ländern nicht weiter zu benachteiligen und besonders kleine und mittelständige Unternehmen stärker als bisher zu fördern, ist eine Anhebung der Wertgrenzen notwendig und sinnvoll. Auch entlastet dies die Vergabestelle von Bürokratie, da freihändige und auch beschränkte Ausschreibungen deutlich einfacher sind, als Aufträge oberhalb der Wertgrenzen. Die im Land Bremen bestehenden Regelungen zur Korruptionsbekämpfung sehen zahlreiche Maßnahmen vor, die auch bei anderen Wertgrenzen zum Tragen kommen würden. Transparenz und Nachprüfbarkeit, die Dokumentation des Vergabeverfahrens und weitere Kontrollmaßnahmen im Verfahren sind weiterhin gegeben.

Besonders auch vor dem Hintergrund aktueller, städtebaulichen Herausforderungen ist Handlungsbedarf zur Verkürzung des Vergabeprozesses bei öffentlichen Aufträgen dringend geboten. Daher erscheint es sinnvoll, mit diesen Investitionen die bremische Wirtschaft zu unterstützen und vor allem einheimische Unternehmen zu fördern.

Vor diesem Hintergrund möge die Bürgerschaft (Landtag) beschließen:

Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Das Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe vom 24. November 2009 (Brem.GBl. S. 476), das zuletzt durch Artikel 1 des Änderungsgesetzes vom 27. Januar 2015 (Brem.GBl. S. 26) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Die Wertgrenzen des Tariftreue- und Vergabegesetz werden angehoben. Die Änderungen lauten wie folgt:

1. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a. Die Überschrift wird wie folgt gefasst: „Vergabe von Aufträgen unter 50.000 Euro“
 - b. In Satz 1 wird die Zahl „10000“ durch die Zahl „50000“ ersetzt.
2. § 6 wird wie folgt geändert:
 - a. Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„Aufträge nach Absatz 1, die einen Wert von 500000 Euro nicht erreichen, können ohne weitere Einzelfallbegründung im Wege der beschränkten Ausschreibung vergeben werden. Das Verfahren ist in transparenter und nicht diskriminierender Weise durchzuführen.“
 - b. Absatz 2 wird aufgehoben.
3. § 7 wird wie folgt geändert:
 - a. In Absatz 1 wird die Zahl „10000“ durch die Zahl „50000“ ersetzt.
 - b. Absatz 2 wird aufgehoben.
 - c. In Absatz 3 wird die Zahl „40000“ durch die Zahl „100000“ ersetzt.
 - d. Absatz 3 wird zu Absatz 2.

Artikel 2

Dieses Gesetz ist 5 Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Andreas Kottisch, Dieter Reinken, Björn Tschöpe und Fraktion der SPD

Björn Fecker, Dr. Maike Schaefer und Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN



Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
Kohlhökerstraße 29, 28203 Bremen

Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
Zweite Schlachtpforte 3
28195 Bremen

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen	
Eing.: 20. Jan. 2016	
Exempl.	Anl.
007	

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen - Amtsleitung -			
Eing. 20. JAN. 2016			

Be
2011
023
20.1.2016

Datum und Zeichen Ihres Schreibens
Mail vom 6. Januar 2016

(Bitte bei Antwort angeben)
Unser Zeichen
1040.3.16

Bearbeitet von Frau Dziallas
E-mail: Doreen.Dziallas
@Rechnungshof.Bremen.de
☎ (0421) 361-3437
Telefax: 0421/361-39 10
E-mail: Office@Rechnungshof.Bremen.de
Bremen, den 19. Januar 2016

Vergaberecht – Wertgrenzen für den Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung

Sehr geehrter Herr Slopinski,

im Namen des Rechnungshofs danke ich Ihnen für die Gelegenheit, zur Frage der Wertgrenzen für Vergaben in Bremen Stellung nehmen zu können.

Unserem Schreiben vom 6. Oktober 2011 möchten wir Informationen hinzufügen.

Der Bundesrechnungshof hat im Februar 2012 einen Sonderbericht „Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes“ veröffentlicht. Wir sind der Meinung, dass sich dieser Bericht auf Bremen übertragen lässt und übersenden Ihnen anliegend die Zusammenfassung. Den ungekürzten Bericht finden Sie auf der Homepage des Bundesrechnungshofs unter dem Punkt Veröffentlichungen / Sonderberichte.

Der Bundesrechnungshof hat für diesen Bericht mehr als 16.000 Vergaben untersucht und ist zu dem Schluss gekommen, dass

- die Vergabeerleichterungen zu keiner nennenswerten Beschleunigung der Verfahren geführt hat,
- der Verwaltungsaufwand sich nicht reduziert hat,

- Transparenz und Wettbewerb eingeschränkt wurden,
- Korruptions- und Manipulationsgefahr sich erhöht haben und
- im Durchschnitt Mehrausgaben von bis zu 13 % angefallen sind.

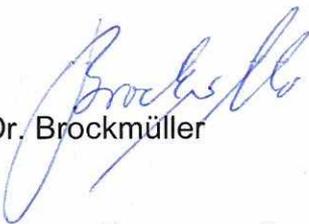
Damit bestätigt die umfangreiche Prüfung des Bundesrechnungshofs unsere Anmerkungen im Schreiben vom 6. Oktober 2011 mit der Ausnahme, dass wir die Mehrausgaben auf bis zu 20 % geschätzt hatten. Insgesamt hatte die Erhöhung der Wertgrenzen für das Konjunkturprogramm II viele Nachteile.

Abschließend merken wir an, dass aufgrund von Änderungen im EU-Recht der Vorrang des offenen Verfahrens gegenüber dem nichtoffenen Verfahren im Oberschwellenbereich aufgehoben werden soll. Ob wegen dieser Änderung auch das Haushaltsrecht geändert werden soll, in dem die öffentliche Ausschreibung verlangt wird, bleibt abzuwarten.

Der Rechnungshof rät weiterhin die Wertgrenzen nicht anzuheben, sondern aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Ausschreibung konsequent den Vorrang zu geben, auch bei geringen Vergabesummen.

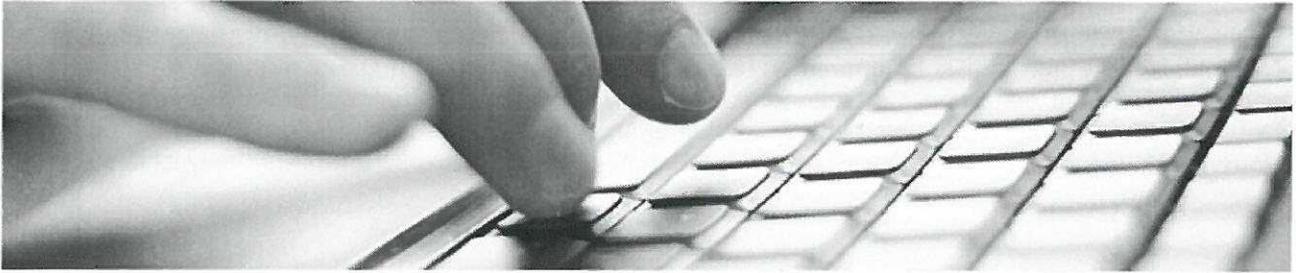
Im weiteren Verfahren wird darum gebeten, diese Stellungnahme den beteiligten politischen Gremien zur Kenntnis zu geben.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Brockmüller

Anlage: Zusammenfassung des Sonderberichts des Bundesrechnungshofs



2012 Sonderbericht "Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes"

Bericht vom 09. Februar 2012

09.02.2012

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Inanspruchnahme und die Auswirkungen der im Rahmen des Konjunkturpakets II erlassenen Vergabeerleichterungen untersucht. Er ist damit einer Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nachgekommen. Die Auswirkungen der Vergaberechtslockerungen im Bereich der Lieferungen und Leistungen (Geltungsbereich der VOL/A) hat der Bundesrechnungshof dem Rechnungsprüfungsausschuss bereits in einem gesonderten Bericht aufgezeigt. Im hier vorliegenden Bericht äußert sich der Bundesrechnungshof zu den Vergabeerleichterungen im Bereich der Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen (Geltungsbereiche der VOB/A und VOF).

Der Bundesrechnungshof hat hierzu bei den Bauvorhaben des Bundes mehr als 16000 Vergaben untersucht. Er ist dabei insbesondere der Frage nachgegangen, ob das Bundesbauministerium die drei Ziele erreichte, die es mit den Vergabeerleichterungen in den Bereichen Hochbau, Straßenbau und Wasserstraßenbau verfolgte:

- Beschleunigung investiver Maßnahmen (Ziel A),
- Transparenz und Wettbewerb erhalten (Ziel B) sowie
- Einkauf der Leistungen weiterhin zu wirtschaftlichen Preisen (Ziel C).

Mit den Vergabeerleichterungen wurde vor allem die Möglichkeit ausgeweitet, unterhalb der EU-Schwellenwerte – d. h. im Bereich der national durchführbaren Vergabeverfahren – nicht öffentliche Verfahren (Beschränkte Ausschreibung, Freihändige Vergabe) anzuwenden. Dies sollte die Dauer der Vergabeverfahren deutlich verkürzen und dadurch investive Maßnahmen beschleunigen. Hierbei waren bevorzugt Unternehmen zu berücksichtigen, deren Eignung zertifiziert war (sog. präqualifizierte Unternehmen). Zudem sollte die Transparenz der Vergaben durch eine nachträgliche Veröffentlichung der Auftragsdaten sichergestellt werden (Ex-Post-Transparenz).

Im Bereich der nach Europarecht zwingend EU-weit durchzuführenden Vergabeverfahren sollten die Baudienststellen die vom EU-Recht vorgegebenen Regelfristen leichter verkürzen können.

Die Erleichterungen sollten für alle Vergaben von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen im Baubereich gelten, d. h. sie waren nicht auf jene Baumaßnahmen beschränkt, die aus den Mitteln der Konjunkturpakete finanziert wurden.

Der Bundesrechnungshof kommt – wie schon in dem genannten Bericht zum Bereich der Lieferungen und Leistungen – zu dem Ergebnis, dass die mit den Vergabeerleichterungen

verfolgten Ziele im Wesentlichen nicht erreicht wurden. Stattdessen mussten deutliche Nachteile beim Wettbewerb und bei der Wirtschaftlichkeit sowie eine erhöhte Korruptions- und Manipulationsgefahr in Kauf genommen werden. Der Bundesrechnungshof hält es daher für sachgerecht, dass der Bund die Geltungsdauer der Vergabeerleichterungen nicht verlängert hat. Der Bundesrechnungshof versteht seine Untersuchungen auch als Beitrag, um bei der Fortentwicklung des Vergaberechts sachgerecht zu verfahren und Fehlentwicklungen vorzubeugen.

Prüfungsergebnisse im Einzelnen:

0.1 Vorbereiten und Anwenden der Vergabeerleichterungen

0.1.1 Das Bundesbauministerium führte die Vergabeerleichterungen ein, ohne zuvor die notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Es ermittelte z. B. nicht, ob die vorgesehenen Instrumente geeignet waren, die vorgegebenen Ziele zu erreichen oder welche Auswirkungen durch die Vergabeerleichterungen zu erwarten waren (Nr. 2).

0.1.2 Die Vergabeerleichterungen wurden von den geprüften Bauverwaltungen unterschiedlich angewandt. Die für den Straßenbau des Bundes zuständigen Verwaltungen lehnten die Vergabeerleichterungen ab und ließen sie weitgehend unberücksichtigt. Die für den Hochbau und den Wasserstraßenbau zuständigen Verwaltungen machten von den Regelungen des Bundesbauministeriums Gebrauch, nutzten deren Möglichkeiten aber nicht vollständig aus. Die geprüften Bauverwaltungen begründeten dies u. a. damit, dass ein größerer Wettbewerb im Rahmen Öffentlicher Ausschreibungen und die damit erzielbaren wirtschaftlichen Vergabeergebnisse für sie Vorrang gehabt hätten (Nr. 3.1).

0.2 Keine Beschleunigung investiver Vorhaben

0.2.1 Der Bundesrechnungshof konnte nicht feststellen, dass die Bauverwaltungen durch die Ausweitung nicht öffentlicher Vergabeverfahren die Dauer der Verfahren entscheidend verkürzen und damit die Bauvorhaben beschleunigen konnten. Dies deckt sich mit den Aussagen der vom Bundesrechnungshof geprüften Bauverwaltungen, wonach die von ihnen angewandten Erleichterungen kein Bauvorhaben entscheidend beschleunigt haben. Die Dauer sei allenfalls sehr gering verkürzt worden.

In aller Regel beansprucht bei Baumaßnahmen die Vergabe im Vergleich zur Vorbereitung, Planung und Bauausführung einen ohnehin geringen Zeitanteil. Der Bundesrechnungshof sieht daher in einer vermehrten Nutzung nicht öffentlicher Verfahren kein geeignetes Instrument, um investive Vorhaben nennenswert zu beschleunigen (Nr. 3.2.1).

0.2.2 Es ist nicht erkennbar, dass der erhöhte Anteil nicht öffentlicher Vergabeverfahren und eine vorrangige Berücksichtigung präqualifizierter Unternehmen den Verwaltungsaufwand verringerten (Nr. 3.2.2).

0.3 Transparenz und Wettbewerb deutlich eingeschränkt

0.3.1 Die Vergabeerleichterungen haben den Wettbewerb deutlich eingeschränkt. Der erhöhte Anteil nicht öffentlicher Verfahren (Beschränkte Ausschreibung, Freihändige Vergabe) zulasten des Anteils Öffentlicher Ausschreibungen hat es weniger Unternehmen als zuvor ermöglicht, am Wettbewerb teilzunehmen. Im Vergleich zu den Vorjahren ging die Zahl der Angebote in Folge der Vergabeerleichterungen im Hochbau um 12 % und im Wasserstraßenbau um 15 % zurück. Die Auswertungen im Hochbaubereich ergaben für die Öffentliche Ausschreibung die mit Abstand höchste Wettbewerbsintensität. Bei Öffentlichen Ausschreibungen wurden mehr als doppelt so viele Angebote eingereicht wie bei Beschränkten Ausschreibungen und fast dreimal so viele Angebote wie bei Freihändigen Vergaben (Nr. 3.3.1).

0.3.2 Die Vergabestellen nutzten die Vergabeerleichterungen zum Teil dazu, den Wettbewerb auf regional ansässige Unternehmen zu beschränken. Dies verstieß gegen die vergaberechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung und des Wettbewerbs. Die Auswertungen ergaben, dass die Öffentliche Ausschreibung am besten einen weiträumigen Wettbewerb ermöglicht (Nr. 3.3.2).

0.3.3 Maßnahmen, mit denen die geringere Transparenz nicht öffentlicher Verfahren gegenüber Öffentlichen Ausschreibungen ausgeglichen werden sollten, wurden nicht umfassend genutzt. So veröffentlichten die geprüften Bauverwaltungen im Rahmen der eingeführten Ex-Post-Transparenz nicht in allen Fällen Auftragsdaten im Internet. Zudem war die Dokumentation der

Vergabeverfahren teilweise unvollständig oder unzureichend. Auch insoweit war die Transparenz der Vergabeverfahren nicht uneingeschränkt gewährleistet (Nr. 3.3.3).

0.3.4 Die Ausweitung der nicht öffentlichen Vergabeverfahren erhöhte Korruptions- und Manipulationsrisiken. Es ist nicht erkennbar, ob Gegenmaßnahmen diesen erhöhten Risiken hinreichend entgegengewirkt haben (Nr. 3.3.4).

0.4 Einkauf der Leistungen zu wirtschaftlichen Preisen beeinträchtigt

0.4.1 Bundesrechnungshof und Bundesbauministerium haben übereinstimmend deutliche Wirtschaftlichkeitsunterschiede zwischen den Vergabearten festgestellt. Danach ist die Öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den wirtschaftlichsten Ergebnissen. Die durch die Vergabeerleichterungen begünstigten nicht öffentlichen Vergabearten haben nach den Auswertungen des Bundesrechnungshofes im Durchschnitt Mehrausgaben von bis zu 13 % zur Folge gehabt (Nr. 3.4.1).

0.4.2 Nach Auswertungen des Bundesrechnungshofes beliefen sich die Mehrausgaben des Bundes allein im Hochbau auf 50 – 70 Mio. Euro. Wenn die Bauverwaltungen die Vergabeerleichterungen vollständig in Anspruch genommen hätten, wären die möglichen Mehrausgaben im Hochbau auf 100 – 140 Mio. Euro gestiegen. Das Ziel des Bundes, auch bei Anwendung der Vergabeerleichterungen Leistungen weiterhin zu wirtschaftlichen Preisen einzukaufen, wurde insoweit nicht erreicht (Nr. 3.4.2).

0.5 Auswertung der Vergabeerleichterungen durch das Bundesbauministerium

Die Bundesregierung sah in den Vergabeerleichterungen „die Chance auf einen umfassenden Modernisierungsschub“. Welche Folgerungen aus den Erfahrungen mit den Vergabeerleichterungen für die Weiterentwicklung des Vergaberechts abgeleitet werden können, wertete das Bundesbauministerium bisher nicht aus.

Das Bundesbauministerium begleitete die fast zweijährige Umsetzung der Vergabeerleichterungen nur unzureichend. Ein Evaluationsbericht, den das Bundesbauministerium acht Monate nach Auslaufen der Vergabeerleichterungen vorlegte, traf keine Feststellungen, ob die gesetzten Ziele erreicht worden waren. Der Bericht erfasste zudem nur die Vergaben im Bereich der Hochbauleistungen. Die Vergaben im Straßen- und Wasserstraßenbau wertete das Bundesbauministerium nicht aus (Nr. 4).

0.6 Zusammenfassende Bewertung

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage von mehr als 16 000 Vergabeverfahren haben bestätigt, dass die Öffentliche Ausschreibung die Vergabeart mit den meisten Vorteilen für den Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit ist. Das Bundesbauministerium sollte die Auswertungen der Vergabeerleichterungen zum Anlass nehmen, bei der weiteren Entwicklung des Vergaberechts den Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung als Regelvergabeart beizubehalten und wettbewerbseinschränkende Maßnahmen zu vermeiden (Nr. 6).

abgelegt unter: Vergabe/Beschaffungen, Hochbau, Sonderbericht

Bundesrechnungshof

Präsident/Vizepräsident

Aufgaben

Stellung

Prüfungsverfahren

Organisation

Rechtsgrundlagen

Geschichte

Arbeitgeber BRH



Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
Kohlhökerstraße 29, 28203 Bremen

Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
Zweite Schlachtpforte 3
28195 Bremen

--

Datum und Zeichen Ihres Schreibens
19. September 2011 / 027

(Bitte bei Antwort angeben)
Unser Zeichen
1040.3.16

Bearbeitet von Frau Dziallas
E-mail: Doreen.Dziallas
@Rechnungshof.Bremen.de
☎ (0421) 361-3437
Telefax: 0421/361-39 10
E-mail: Office@Rechnungshof.Bremen.de
Bremen, den 6. Oktober 2011

Vergaberecht – Wertgrenzen in Bremen ab 2012

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des Rechnungshofs danke ich Ihnen für die Gelegenheit, zur Frage der Wertgrenzen für Vergaben in Bremen ab 2012 schriftlich und mündlich Stellung nehmen zu können.

Zu der Absicht, die mit dem Investitionserleichterungsgesetz eingeführten Wertgrenzen dauerhaft einzuführen, bestehen diesseits erhebliche Bedenken.

Wertgrenzen für die Abweichung von der Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung sind in der VOB 2009 bundeseinheitlich geregelt. Aufgrund des Konjunkturprogramms wurden in Bremen im Jahr 2009, wie in vielen anderen Bundesländern auch, befristet höhere Wertgrenzen eingeführt, um die Vergabe von Aufträgen zu beschleunigen. Dies sollte die Konjunktur in einer schwierigen Lage zusätzlich stützen.

...

Das Konjunkturprogramm ist in der Zwischenzeit ausgelaufen. Eine Rezession besteht in Deutschland seit vielen Monaten nicht mehr. Damit sind auch die Gründe für die Einführung der erhöhten Wertgrenzen entfallen.

Bevor darüber entschieden wird, ob der Bürgerschaft vorgeschlagen werden sollte, die zurzeit geltenden Wertgrenzen beizubehalten, ist es unerlässlich, zunächst die Auswirkungen der erhöhten Wertgrenzen genau zu untersuchen. Hierfür wäre festzustellen, um wie viele Tage sich die Vergabeverfahren im Durchschnitt tatsächlich verkürzt haben, um wie viel höher der Verwaltungsaufwand einer öffentlichen Ausschreibung z. B. gegenüber einer beschränkten ist, um welchen Prozentsatz sich die Einheitspreise erhöht haben und wie sich die erhöhten Wertgrenzen auf die Vielfalt der beauftragten Firmen ausgewirkt hat.

Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass bei einer öffentlichen Ausschreibung die angebotenen Einheitspreise um etwa 20 % niedriger liegen, als bei einer beschränkten Ausschreibung. Für den Verwaltungsaufwand einer öffentlichen Ausschreibung berechnet die zentrale Verdingung bei Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts, 647 € mehr als bei einer beschränkten Ausschreibung. Ausgehend von 20 % niedrigeren Einheitspreisen, würde sich somit der erhöhte Verwaltungsaufwand einer öffentlichen Ausschreibung bereits ab einer Vergabesumme von 3.235 € rentieren!

Diverse Nachteile, die Bremen durch die höheren Wertgrenzen entstanden sind und auf die der Rechnungshof in seinen Schreiben (von Mai 2006 bis Januar 2009) bereits wiederholt hingewiesen hat, würden bei Beibehaltung der hohen Wertgrenzen weiter bestehen. Zu nennen sind insbesondere der erheblich eingeschränkte Wettbewerb, die dadurch bedingten deutlich höheren Preise, die Bremen zu bezahlen hat und eine erhöhte Korruptionsanfälligkeit.

Bei aktuellen Prüfungen im Baubereich fällt auf, dass die Anzahl der auf beschränkte Ausschreibungen eingegangenen Angebote zum Teil sehr gering ist. Im Ergebnis wurde damit der Wettbewerb um Preis, Qualität und Innovation jeweils auf einen kleineren Kreis möglicher Bieter verengt. Weniger bekannten kleinen Unternehmen bzw. Gewerbebetrieben und erst recht Existenzgründern wurde dabei die Teilnahme am Wettbewerb oder sogar der Marktzugang erschwert.

Oft führt die Verwaltung die erforderlichen Prüfungen der Preise auf Angemessenheit nicht durch. Gelegentlich zieht sie aus durchgeführten Preisprüfungen nicht die vorgeschriebene Konsequenz, nämlich bei einem um mehr als 20 % zu hohen Preisangebot die Ausschreibung aufzuheben.

In Bremen werden, so die Prüfungserfahrung des Rechnungshofs, fast alle öffentlichen Baumaßnahmen unter einem erheblichen Zeitdruck abgewickelt. Arbeitet die Verwaltung korrekt, so prüft sie die in einer Ausschreibung erzielten Preise genau, hebt eine Ausschreibung bei überhöhten Preisen auf und schreibt neu aus. Dadurch hat sie allerdings nicht nur erhebliche zusätzliche Arbeit, sondern kann zugesagte Termine für die Baumaßnahme nicht einhalten. Die Hemmschwelle, eine Ausschreibung wegen überhöhter Preise aufzuheben und die Leistung neu auszuschreiben, ist somit sehr hoch. Aufhebungen finden kaum statt. Im Ergebnis bezahlt Bremen erheblich zu hohe Preise. Abhilfe bringt ausschließlich, konsequent öffentlich auszuschreiben.

Die Bundesregierung, die für Beschaffungen des Bundes ebenfalls eine befristete Regelung hatte, hat diese zum 31.12.2010 auslaufen lassen. Der Bundesrechnungshof hat sich gerade auf der Grundlage aktueller Prüfungen gegen die Lockerung des Vergaberichts ausgesprochen, die mit dem Konjunkturpaket II eingeführt worden war.

Niedersachsen überlegt, die dort noch bestehende Regelung auslaufen zu lassen. Mit der in Kraft getretenen VOB 2010 (und auch der VOL 2010) ist die Vergaberechtsreform vorläufig zu einem Abschluss gekommen. In § 3 Abs. 3 VOB/A sind nun erstmals bundeseinheitliche Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen zwischen 50 T€ und 150 T€ je nach Gewerk genannt. Für freihändige Vergaben liegt die Wertgrenze nach § 3 Abs. 5 VOB/A bei 10 T€. Die VOL/A nennt demgegenüber lediglich eine Bagatellgrenze von 500 € für freihändige Vergaben. Es wäre sinnvoll, wenn Bund und Länder nun zu dem kommen würden, was mit der Einführung von Wertgrenzen in VOB und VOL beabsichtigt war, nämlich Einheitlichkeit.

Schließlich ist auf die Ergebnisse der Föderalismuskommission II hinzuweisen. Bremen erhält bis 2019 nur Konsolidierungshilfen, wenn es den mit dem Bund vereinbarten Konsolidierungspfad einhält. Das bedeutet, dass Bremen bis zum Jahr 2019 jährlich ein

Zehntel des strukturellen Finanzierungsdefizits 2010 (mehr als 1,2 Mrd. €) abbauen muss. Vor diesem Hintergrund ist es aus wirtschaftlichen Gründen mehr als fraglich, vergaberechtliche Vorschriften aufzuweichen und damit die Beschaffung von Waren, Bau- und Dienstleistungen für das Land und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zu verteuern.

Es wird deshalb, und auch aus Gründen der Korruptionsprävention, dringend empfohlen, die Regelung für die erhöhten Wertgrenzen nicht zu verlängern, sondern zur Normalität des Vergaberechts zurück zu kehren.

Im weiteren Verfahren wird darum gebeten, diese Stellungnahme den beteiligten politischen Gremien zur Kenntnis zu geben.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Brockmüller

Anlage 4

Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Wertgrenzen zur freihändigen und beschränkten Vergabe anheben“

überarbeitete Fassung des Artikelgesetzes

Gesetz zur Änderung des Tariftreue- und Vergabegesetzes

Vom ...

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Das Tariftreue- und Vergabegesetz vom 24. November 2009 (Brem.GBl. S. 476 – 63-h-2), das zuletzt durch Gesetz vom 27. Januar 2015 (Brem.GBl. S. 26) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst: „Vergabe von Aufträgen unter 50 000 Euro“
- b) In Satz 1 wird die Angabe „10 000“ durch die Angabe „50 000“ ersetzt.

2. § 6 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird die Angabe „10 000“ durch die Angabe „50 000“ ersetzt.
- b) Folgender Absatz 3 wird eingefügt:
„(3) Aufträge nach Absatz 1, die einen Auftragswert von 500 000 Euro nicht erreichen, können ohne weitere Einzelfallbegründung im Wege der beschränkten Ausschreibung vergeben werden. Das Verfahren ist in transparenter und nicht diskriminierender Weise durchzuführen.“

3. § 7 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird die Angabe „10 000“ durch die Angabe „50 000“ ersetzt
- b) In Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe „40 000“ durch die Angabe „100 000“ ersetzt

4. Nach der Überschrift des Abschnitts 5 wird folgender § 19a eingefügt:

„§ 19a

Evaluation

Der Senat legt der Bürgerschaft (Landtag) bis zum 31. Mai 2021 einen Bericht über die Anwendung und Auswirkungen der Vergaberegelungen nach den §§ 5, 6 und 7 vor.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.