

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Denkschrift 2013 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg – Beitrag Nr. 18: Bauherrenfunktion der Universitätskli- niken für eigene Baumaßnahmen

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 13. November 2014 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/5948 Ziffer 2):

Die Landesregierung zu ersuchen,

zu prüfen, in ihre Richtlinien z. B. aufzunehmen, dass bei Gebäuden ab Honorarzone IV nach HOAI keine Generalunternehmeraufträge mehr vergeben werden können, und über diese Prüfung dem Landtag bis zum 31. März 2015 zu berichten.

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 26. März 2015 Nr. I-0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Ausgangslage

Mittelständische Interessen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern (§ 97 Absatz 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB –). Diese Bestimmung stellt den mittelstandsfördernden Aspekt der Vergabe- und Vertragsordnungen, wie § 5 EG Absatz 2 VOB/A, § 2 EG Absatz 2 VOL/A und § 2 Absatz 4 VOF) auf eine gesetzliche Grundlage. Der Vorrang der Losvergabe ist eine Ausprägung der besonderen Mittelstandsfreundlichkeit des deutschen Vergaberechts. Rechtspolitische Intention dieser Vorschriften über die Losvergabe ist die Förderung des Mittelstandes.

Eingegangen: 26.03.2015/Ausgegeben: 30.03.2015

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeich-
net mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

Darüber hinaus regeln in Baden-Württemberg das Gesetz zur Mittelstandsförderung (§ 22 MFG) sowie die Mittelstandsrichtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge (MRöA) die zusammengefasste Vergabe aller Fachlose an einen Generalunternehmer sehr restriktiv („Die ausnahmsweise Zusammenfassung mehrerer oder sämtlicher Fachlose bei einem Bauvorhaben ist nur zulässig, wenn dies aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen Vorteile bringt.“).

Zusätzlich ist es ein Ziel der Landesregierung, die Wettbewerbsposition von kleinen und mittleren Unternehmen u. a. durch die deutliche Zurücknahme der Praxis von PPP- und Generalunternehmer-Verträgen bei öffentlichen Vergaben zu stärken.

Die Auswirkungen zeigen sich aus dem Verhältnis der Generalunternehmerbeauftragungen im Verhältnis zu den sonstigen Bauaufträgen in den letzten Jahren. Diese lag in den Jahren 2011 bis 2014 bei nicht einmal einem Prozent (0,06 % bezüglich der Anzahl und 0,86 % bezüglich der Auftragssumme der Generalunternehmerverträge zu sonstigen Bauverträgen).

Eine Fachlosvergabe ist im Sinne eines an den öffentlichen Auftraggeber gerichteten bieterschützenden und justiziablen vergaberechtlichen Gebots die Regel. Eine Gesamt- oder zusammenfassende Vergabe darf nach den gesetzlichen Vorgaben nur in Ausnahmefällen stattfinden. Weiterhin ist zu beachten, dass für das Vorliegen der Ausnahme der Auftraggeber – etwa im Rahmen eines Nachprüfungsverfahrens vor der Vergabekammer – die Beweislast trägt. Kommt eine Ausnahme aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen in Betracht, hat sich der Auftraggeber in besonderer Weise mit dem Gebot der Fachlosvergabe und dagegen sprechenden Gründen auseinanderzusetzen und dies entsprechend zu dokumentieren.

Die Zweckmäßigkeit der Losaufteilung ist immer auf Grund des Einzelfalls zu beurteilen. Dabei spielen der Umfang des Auftrags, die Gewährleistung in Bezug auf die Durchführung des Auftrags und die Wirtschaftlichkeit eine Rolle.

Der Entscheidung des Auftraggebers für eine Gesamtvergabe hat eine umfassende Interessenabwägung voranzugehen, die sich nicht in einer Vermeidung des mit einer Fach- (bzw. Teil-)Losvergabe typischerweise verbundenen erhöhten Verwaltungsaufwandes beschränken darf.

Aus wirtschaftlichen Gründen kann die Zusammenfassung der einzelnen Fachlose zu einem Leistungspaket erfolgen, wenn dadurch Synergieeffekte genutzt werden, der Koordinierungsaufwand minimiert wird, eine einheitliche Gewährleistung voneinander abhängiger Fachlose ermöglicht wird und sich die Kosten- und Termisicherheit nachweislich erhöht. Außerdem ist die Generalunternehmer-Vergabe möglich bei Fertigteilbauten, wenn der Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Systemen oder um firmenbezogene Marktmöglichkeiten ausgenutzt werden kann und fertigungs- sowie produktorientierte Angebote nicht ausgeschlossen sind. Aus technischen Gründen darf ein Generalunternehmer beauftragt werden, wenn unterschiedliche Bewerber für die gleiche Aufgabenstellung fertigungsbedingt unterschiedliche technische Lösungen anbieten oder wenn sich der Koordinationsaufwand in technischer und terminlicher Hinsicht als unverhältnismäßig herausstellt.

Gebäude der Honorarzone IV HOAI

Die Honorarzone nach HOAI stellt den Schwierigkeitsgrad eines Objektes, wie z. B. eines Gebäudes, eines Ingenieurbauwerkes oder einer technischen Anlage dar.

Folgende Gebäude, die sich im Portfolio der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg befinden, werden nach der HOAI 2013 der Honorarzone IV bzw. teilweise V zugeordnet:

- teilweise Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte
- Hochschulen, Akademien, Universitäten
- Hörsaal-, Kongresszentren
- Labor- oder Institutsgebäude

- teilweise Verwaltungsgebäude
- Parlaments-, Gerichtsgebäude
- Bauten für den Strafvollzug
- Bibliotheken, Archive
- Krankenhäuser, Universitätskliniken
- Sportgebäude
- Mehrzweckhallen
- komplexe Stallanlagen
- Energieversorgungszentralen, Kraftwerksgebäude
- Kirchen
- Museen
- Theater-, Opern- und Konzertgebäude

Ergebnis der Prüfung

Aufgrund des komplexen und heterogenen Gebäudebestandes der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg wäre es mit dem gesetzlichen Gebot eines sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns nicht vereinbar, die schon jetzt sehr restriktiven Vorgaben für eine Generalunternehmervergabe noch weiter einzuschränken. Beispielsweise kämen schlüsselfertige Lösungen für die Erstellung von Unterkünften der Landeserstaufnahmestellen für Flüchtlinge (LEA) ebenso wie komplexe Werkhallen in Justizvollzugsanstalten oder Bauvorhaben im Forschungsbereich als Fertig- bzw. Systembauten nicht mehr in Betracht.

Eine bundesweite Länderumfrage bezüglich den Regelungen bei Generalunternehmervergaben in anderen Bundesländern hat gezeigt, dass es eine weitere Vorgabe zur Einschränkung von Generalunternehmervergaben, wie sie vom Rechnungshof vorgeschlagen wurde, nicht gibt.

Im Vorfeld wurde die Auffassung der Verwaltung dem Rechnungshof zur Stellungnahme vorgelegt. Mit Schreiben vom 2. März 2015 bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass die Honorarzone IV der HOAI grundsätzlich ein geeigneter Indikator für komplexe Bauvorhaben sei, für die Generalunternehmervergaben nicht in Betracht kämen. Die Verwaltung könne über Ausnahmeregelungen reagieren. Der Meinung des Rechnungshofs, Unterkünfte für Flüchtlinge seien der Honorarzone III zuzuordnen, kann zwar zugestimmt werden, allerdings sind Landeserstaufnahmestellen für Flüchtlinge (LEA) mit Wohnräumen in Gemeinschaftsunterkünften nicht vergleichbar. LEAs haben zusätzliche Funktionsbereiche, wie medizinische Behandlungsräume (Honorarzone IV) und Großküchen mit Speiseräumen (Honorarzone IV).

Zusammenfassung

Die Auffassung des Rechnungshofs wird nicht geteilt. Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung hat die entsprechende Fachkompetenz, sachgerecht mit den bestehenden Regelungen umzugehen. Die Verwaltung sollte sich im Sinne der Wirtschaftlichkeit nicht unnötig selbst strukturell in ihren Handlungsmöglichkeiten beschränken.

Deshalb ist eine Regelung, die vorsieht, dass bei Gebäuden ab Honorarzone IV nach HOAI generell keine Generalunternehmeraufträge mehr vergeben werden können, nicht zielführend, unwirtschaftlich und als zusätzliche bürokratische Einschränkung abzulehnen.