Abgeordnetenhaus BERLIN

Drucksache 17 / 16 410
Schriftliche Anfrage

17. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten Liane Ollech und Daniel Buchholz (SPD)

vom 10. Juni 2015 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 10. Juni 2015) und **Antwort**

Jährlich 5 Milliarden Euro aber kein Durchblick: Warum entspricht der Vergabebericht nicht dem gültigen Berliner Vergabegesetz und was tut die Wirtschaftsverwaltung dagegen?

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Aus welchem Grund hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft den vorliegenden Vergabebericht 31.03.2015 (Drs. 17/2206) als Ergebnis einer Umfrage bei Verbänden und Gewerkschaften durchweg ohne eigene Bewertung oder Aussagen über die Arbeit der Vergabestellen und der Kontrollgruppe vorgelegt und nicht, wie in § 5 Abs. 1 des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes (BerlAVG) verlangt, als „einen Vergabebericht (...), der die Wirkung dieses Gesetzes sowie die Arbeit der Vergabestellen und der nach Satz 2 vorgesehenen Kontrollgruppe untersucht und Basis der fortschreitenden Evaluation des Gesetzes ist“?

2. Wann ist damit zu rechnen, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft über ausreichende Informationen über Umfang und Art der gesamten Vergaben der öffentlichen Hand in Berlin verfügt, damit diese in einem gesetzeskonformen Berliner Vergabebericht veröffentlicht werden können?

Zu 1. und 2.: Der Senat hat am 31.03.2015 einen dem § 5 Absatz 1 des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes (BerlAVG) entsprechenden Vergabebericht beschlossen, der sich gemäß dieser Vorschrift ausschließlich auf die Evaluierung dieses Gesetzes bezieht. Das BerlAVG regelt die Umsetzung öko-sozialer Maßnahmen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe. Es enthält keine allgemeinen Regelungen zur öffentlichen Auftragsvergabe. Eine statistische Erhebung von Daten über das gesamte öffentliche Auftragswesen Berlins sieht das BerlAVG nicht vor.

Die Fragebogenaktion hat fundierte Ergebnisse geliefert. Eine Evaluierung findet sich im Anschluss an die Einleitung zum Berliner Vergabebericht 2014 auf Seite 4 ff. Hier heißt es:

„Die Evaluierung hat ergeben, dass die Ziele des Gesetzes nicht immer verwirklicht wurden und die Gründe dafür vielfältig und sehr differenziert sind. Probleme treten dabei im organisatorischen, finanziellen oder rechtlichen Bereich auf. Insbesondere die sehr detaillierten Regelungen des BerlAVG mit ihren hohen bürokratischen Anforderungen an die Bewerber um öffentliche Aufträge haben dazu geführt, dass in einigen Marktbereichen spürbar weniger Unternehmen bereit sind, sich um öffentliche Aufträge Berlins zu bewerben. Die Einengung der Wettbewerbe auf weniger Bewerber führt zu höheren Ausgaben. In einigen Marktsegmenten, insbesondere in den Bereichen, in denen Berlin keine Marktmacht besitzt, um seine Vertragsbedingungen durchzusetzen, sehen sich öffentliche Auftraggeber gelegentlich mangels eines Bieters vor die Wahl gestellt, den dringend benötigten Bedarf nicht decken zu können oder gegen das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz zu verstoßen.

Nach Vorlage des Vergabeberichts wird der Senat auch im Lichte der nunmehr folgenden Diskussion die Frage einer Anpassung und Änderung des Gesetzes prüfen und bewerten. Folgende konkrete Prüfpunkte zur verbesserten Anwendbarkeit des Gesetzes werden bereits gesehen:

- ***Einfügung einer Härtefallregelung, die in begründeten Fällen ein Abweichen von den Regelungen des BerlAVG gestattet***
  Die öffentlichen Auftraggeber können Vertragskonditionen nur in den Fällen durchsetzen, in denen sie hinreichend Marktmacht besitzen. Wenn bei bestimmten und für die jeweilige Aufgabenerledigung unverzichtbaren Produkten nur ein Anbieter vorhanden ist und dieser sich weigert, die Erklärungen nach dem BerlAVG abzugeben, haben die Auftraggeber nur die Wahl, ihre Aufgabenerfüllung einzustellen oder gegen das Gesetz zu verstoßen. Selbstverständlich muss der konkrete Fall von der Vergabestelle dezidiert und nachvollziehbar begründet werden. Eine derartige

Die Drucksachen des Abgeordnetenhauses sind bei der Kulturbuch-Verlag GmbH zu beziehen.
Hausanschrift: Sprosserweg 3, 12351 Berlin-Buckow · Postanschrift: Postfach 47 04 49, 12313 Berlin, Telefon: 6 61 84 84; Telefax: 6 61 78 28.

Härtefallregelung sieht auch schon die auf dem BerlAVG beruhende Verwaltungsvorschrift zur umweltgerechten Beschaffung vor.

- ***Einschränkung der Nachunternehmererklärung gegenüber ausländischen Nachunternehmen bei Dienstleistungen***
  Aufgrund einer Entscheidung des EuGH vom 18.08.2014 (C-549/13)besteht Anpassungsbedarf des BerlAVG, da bei Dienstleistungen, die von ausländischen Nachunternehmen ausschließlich im Ausland erbracht werden, die Einhaltung von deutschen Mindestlöhnen in diesen Fällen nicht verlangt werden darf.

- ***Klarstellung der Regelungen zur Nachunternehmererklärung***
  Beim Einsatz von Nachunternehmern müssen die Arbeitsbedingungen der Branche gelten, in der der jeweilige Nachunternehmer tätig ist. Das BerlAVG sollte dementsprechend angepasst werden, um zu vermeiden, dass z.B. ein Metallunternehmen, das Hauptauftragnehmer ist, sein als Nachunternehmen eingesetztes Malerunternehmen zwingen muss, Tarifregelungen des Metallgewerbes anzuwenden.

- ***Streichung der Pflicht zur schriftlichen Mitteilung an die Beschäftigten eines Auftragnehmers über die Möglichkeit einer Kontrolle***
  Um insbesondere Großunternehmen zu entlasten, sollte die Regelung zur Information der Beschäftigten über die Kontrollmöglichkeiten so geändert werden, dass dies „in geeigneter Weise" erfolgen muss, die die Information des Einzelnen sicherstellt.

- ***Anpassung der Bestimmungen zur Auftragssperre***
  Zu Auftragssperren und ihrer Dauer und Rechtmäßigkeit existiert bereits eine gefestigte Rechtsprechung. Dementsprechend wäre es sinnvoll die von den Gerichten festgelegten Grenzen in das BerlAVG aufzunehmen. Die Auftragssperre für „Ersttäter" beträgt dabei ein halbes Jahr, die für „Wiederholungstäter" maximal drei Jahre.

- ***Personelle Verstärkung der Kontrollgruppe***
  Für die bisher aus drei Personen bestehende Kontrollgruppe wird eine Personalausstattung in einer Größenordnung von bis zu 10 Stellen angestrebt, um die Vergabestellen bei ihren Kontrollpflichten zu unterstützen."

Der Evaluierungsbericht zum Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen wurde in vergleichbarerer Weise erstellt und enthält gleiche oder zumindest vergleichbare Ergebnisse. (Der Bericht kann unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMV16/2771 eingesehen werden).

3. In welcher Weise hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft in der Vergangenheit Erhebungen durchgeführt um Art und Umfang der Berliner Vergaben zu erfassen? Inwieweit sind solche Erhebungen zukünftig regelmäßig geplant, um im zweijährigen Turnus einen detaillierten Vergabebericht vorzulegen?

Zu 3.: Öffentliche Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte sind gemäß § 17 Vergabeverordnung (VgV), § 44 Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) sowie § 33 Absatz 1 und 2 der Sektorenverordnung (SektVO) jährlich dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zu melden. Die Statistik enthält entsprechende Daten über offene Verfahren, nicht offene Verfahren, Verhandlungsverfahren und wettbewerbliche Dialoge sowie bei so genannten nachrangigen Dienstleistungen auch öffentliche Ausschreibungen, beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben aller öffentlichen Auftraggeber Berlins gemäß § 98 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Zwischen Senats- und Bezirksverwaltungen und anderen Institutionen wird dabei nicht unterschieden. Die Statistik für 2014 ist bis zum 31.08.2015 an den Bund zu übermitteln. Mit der Erhebung der Daten wurde noch nicht begonnen. Der Senat kann die EU-Statistiken der vergangenen Jahre bei Bedarf zur Verfügung stellen.

Außerdem enthält die Frauenförderverordnung (FFV) Bestimmungen für eine Datenerhebung zur Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen der Förderung von Frauen und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Daten werden von der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen erhoben.

Darüber hinaus sammelt und bewertet die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Ausschreibungsergebnisse der Baudienststellen und erfasst Statistiken über die öffentliche Bautätigkeit.

Die Methodik der Erhebungen zur Evaluierung der BerlAVG wird unter Nr. 1.5 des Vergabeberichts 2014 beschrieben. Im Übrigen siehe Antwort zu 1. und 2.

4. Welche Erkenntnisse hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft derzeit über Art und Umfang der einzelnen Ausschreibungen und Vergaben der öffentlichen Hand in Berlin? (Bitte aufgeteilt nach Senatsverwaltungen, nachgeordneten Behörden, Bezirksverwaltungen und Landesunternehmen darstellen.)

5. Wie viele und welche Vergabestellen hat das Land Berlin und wo sind diese in welcher Anzahl verortet? Wie hoch war die Anzahl der öffentlichen Ausschreibungen aufgeteilt nach beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben in Berlin in den vergangenen 3 Jahren? Wie hoch war der Anteil der regionalen Wirtschaft bei der Beteiligung an den Verfahren und den Zuschlägen in diesem Zeitraum?

Zu 4. und 5.: Aufgrund der dezentralen Organisation der Berliner Verwaltung und der darauf beruhenden dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung findet keine zentrale Steuerung öffentlicher Aufträge statt. Die Vergabeorganisation, die Vergabeverfahren selbst sowie das Vertragsmanagement (Kontrolle) obliegen den Abteilungen und Ämtern. Beispielhaft sei hier aufgeführt, dass seit Februar 2014 auch alle rd. 800 Schulen eigenverantwortlich öffentliche Aufträge vergeben.

Statistische Erhebungen über öffentliche Aufträge erfordern - sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht - grundsätzlich einen sehr hohen personellen Ressourceneinsatz, der einem entsprechenden Nutzen gegenüberstehen muss. Es gilt daher der Grundsatz, dass statistische Daten nur dann erhoben werden, wenn hierzu ein gesetzlicher Auftrag besteht.

Im Übrigen ist die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung ausschließlich für das Vergaberecht im Bereich der Liefer- und Dienstleistungen zuständig; für die Bau- sowie Architekten- und Ingenieurleistungen liegt die Zuständigkeit bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt.

Darüber hinaus würden sich auch die Bürokratiekosten bei den Unternehmen erhöhen, denn bestimmte Daten können nur die Bieter bzw. Auftragnehmer liefern.

6. Wie arbeitet die Kontrollgruppe in der Senatsverwaltung für Wirtschaft? Insbesondere mit welcher Anzahl von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern kontrolliert die eingesetzte Kontrollgruppe und wie oft und mit welchem Ergebnis wurden Kontrollen seit in Kraft treten des Gesetzes jährlich durchgeführt?

7. Wie erhält die Kontrollgruppe und wie erhält die Senatsverwaltung für Wirtschaft die zur Kontrolle notwendigen Informationen? (Bitte im Detail die Verfahrensabläufe beschreiben, die innerhalb der Kontrollgruppe bzw. Senatsverwaltung und in Bezug auf die angefragten Behörden durchgeführt werden.)

8. Hat es in der Vergangenheit Probleme bei der Informationsbeschaffung gegeben und wenn ja, welche? Wie sollen diese zukünftig gelöst werden?

9. Welche Bezirke, Behörden bzw. Landesunternehmen haben in diesem Zusammenhang Daten zum Ausschreibungswesen übermittelt, welche haben die Übermittlung verweigert bzw. nicht geliefert und welche haben unzureichende Daten geliefert?

Zu 6. bis 9.: Es wird darauf hingewiesen, die die jeweilige Staats-, Rechts- oder Fachaufsicht über nachgeordnete Einrichtungen durch die jeweils zuständigen Senatsressorts erfolgt. Bei Querschnittsaufgaben ist dies grundsätzlich nicht vorgesehen. Dementsprechend hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung weder Informations- noch sonstige Rechte gegenüber den öffentlichen Auftraggebern.

Die Kontrollgruppe bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung hat die gesetzliche Aufgabe, die öffentlichen Auftraggeber bei ihren Kontrollpflichten hinsichtlich der Auftragserfüllung durch die Auftragnehmer zu unterstützen.

Zur Tätigkeit der Kontrollgruppe siehe Nr. 9.5 des Vergabeberichts 2014. Hierzu kann wie folgt ergänzend mitgeteilt werden:

Für die bisher aus drei Personen bestehende Kontrollgruppe wird eine Personalausstattung in einer Größenordnung von bis zu 10 Stellen angestrebt, um die Vergabestellen bei ihren Kontrollpflichten zu unterstützen.

Bisher haben acht Stellen des Landes Berlin der Kontrollgruppe ausgewählte Vergabeverfahren übermittelt. Dabei orientierten sich diese an der 5-Prozent-Regelung der jährlichen Vergaben, die die Frauenförderverordnung (FFV) für die Stichprobenkontrollen vorschreibt.

2014 wurden die Prüfungen von fünf Vergabeverfahren abgeschlossen, 2015 (Stand: 15.06.2015) von neun Vergabeverfahren. Die Prüfungen ergaben bisher keine Beanstandungen. Die Prüfung von 50 weiteren Vergabeverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

10. Welche Bezirke, Behörden bzw. Landesunternehmen erstellen bereits einen Vergabebericht in welchen Zyklen? (bitte einzeln geordnet aufführen)

Zu 10.: Dem Senat ist bekannt, dass der Bezirk Marzahn-Hellersdorf für die Jahre 2011 und 2013 im Rahmen eines bezirkseigenen Wirtschaftsberichts u.a. eine Vergabestatistik erstellt hat. Ferner hat der Bezirk Mitte einen „Vergabebericht“ im Rahmen der Evaluierung des BerlAVG erstellt. Er besteht im Wesentlichen aus dem ausgefüllten Fragebogen der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, der zur Evaluierung für den Vergabebericht 2014 verteilt wurde.

11. Wie könnte ein Bezirk, eine Behörde bzw. ein Landesunternehmen ggf. bewegt werden, künftig auch einen Vergabebericht zu erstellen?

Zu 11.: Für die unmittelbare Landesverwaltung gilt – im Rahmen des Verwaltungsgrundsätzegesetzes (VGG) - das Prinzip der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung. Die Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie die Unternehmen im Landesbesitz besitzen grundsätzlich organisatorische Autonomie. Daher bedarf es einer gesetzlichen Regelung.

12. Wann ist mit der Evaluierung des Vergabegesetzes zu rechnen?

Zu 12.: Siehe Antwort zu 1. und 2.

13. Welche Erkenntnisse hat der Senat in Bezug auf die Einhaltung des Mindestlohns, der Umweltkriterien und den Kriterien der ILO-Kernarbeitsnorm?

Zu 13.: Siehe hierzu Nr. 11 des Vergabeberichts 2014.

14. Warum werden wesentliche Änderungen im Vollzug des BerlAVG und ihre Begründungen nicht im Vergabebericht dargestellt (Beispiel: Herausnahme der Produktgruppe „elektronische Bauteile und Produkte“ aus der Produktliste, für die bei Ausschreibungen eine Erklärung zur Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen erforderlich ist, vgl. Schriftliche Anfrage Drs. 17/13188 vom 5.2.14)?

Zu 14.: Der Bericht ist vollständig. Das angegebene Beispiel wurde bereits im Zusammenhang mit der Schriftlichen Anfrage Nr. 17/13188 vom 05.02.2014 über „Sind die ILO-Kernarbeitsnormen dem Senat egal?“ beantwortet.

15. Warum wurde im vorgelegten Vergabebericht zur Frage der umweltschonenden Vergabe nicht über die zwei beim Öko-Institut beauftragten Untersuchungen berichtet, die die Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) evaluieren sollen? Welche Zwischen- oder Projektergebnisse liegen dem Senat hierzu zwischenzeitlich vor (vgl. Antwort des Senats zur Schriftlichen Anfrage Daniel Buchholz (SPD) vom 18.11.14, Drs. 17/14976)? Falls noch keine Zwischen- oder Projektergebnisse vorliegen, warum liegen diese noch nicht vor und wann ist mit diesen zu rechnen?

Zu 15.: Hinsichtlich der Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutz-anforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU) wurden im Vergabebericht nur grundsätzliche Fragen der Umsetzung aufgegriffen (siehe auch Nr. 1.1 (dritter Absatz) des Vergabeberichts 2014). Die Fortentwicklung der Vorschrift wird in einem verstetigten Prozess durch die federführende Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt durchgeführt. Aufgrund des hohen komplexen Untersuchungsumfangs der beiden Studien werden diese voraussichtlich im August 2015 vorliegen. Daher konnten diese Ergebnisse beim Vergabebericht 2014 nicht berücksichtigt werden.

16. Wie viele und welche öffentlichen Beschaffungsstellen folgen dem Beispiel der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt und wenden die VwVBU bereits ab einem geschätzten Auftragswert von 500 Euro an? Welche neuen Erkenntnisse hat der Senat in diesem Zusammenhang seit der Beantwortung der genannten Anfrage des Abgeordneten Daniel Buchholz vom November 2014?

Zu 16.: Neben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt wenden auch die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung, die Senatskanzlei, die Bezirksämter Spandau und Kreuzberg-Friedrichshain die VwVBU bereits einem geschätzten Auftragswert von 500 € an.

Berlin, den 26. Juni 2015

In Vertretung

Guido B e e r m a n n

……..

Senatsverwaltung für Wirtschaft,
Technologie und Forschung

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 01. Juli 2015)