



Unterlage zur Sitzung im öffentlichen Teil

Gremium	am	TOP
Wirtschaftsausschuss	26.01.2009	
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen	02.02.2009	
Rechnungsprüfungsausschuss	05.02.2009	
Betriebsausschuss Gebäudewirtschaft	16.03.2009	

Anlass:

Mitteilung der Verwaltung

Beantwortung von Anfragen aus früheren Sitzungen

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung

Stellungnahme zu einem Antrag nach § 3 der Geschäftsordnung

Wertgrenzen im Vergaberecht - Bedeutung öffentlicher Aufträge für die lokale/regionale/überregionale Wirtschaft 2006 - III 2008

Bis zum 31.12.2006 bestand Stadt Köln-intern die Verpflichtung, Bauaufträge ab einer Wertgrenze von 50.000 EUR öffentlich auszuschreiben. In seiner Sitzung am 04.12.2006 hat der Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen dann die Wertgrenzen für öffentliche Vergaben von Bauaufträgen zum 01.01.2007 in Anlehnung an den Runderlass des Innenministers NW vom 22.03.2006 wie folgt angehoben:

Auf 300.000 EUR im Tiefbau, auf 150.000 EUR für Rohbauarbeiten im Hochbau (Erd-, Beton- und Maurerarbeiten mit und ohne Putzarbeiten) und auf 75.000 EUR für Ausbaugewerke und sonstige Gewerke im Hochbau sowie für Pflanzungen und Straßenausstattung.

Die Wertgrenze bei Durchführung einer freihändigen Vergabe blieb unverändert bei 5.000 EUR.

Der Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen hatte darüber hinaus die Verwaltung beauftragt, ein Verfahren zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit von Vergaben nach den neuen Wertgrenzen zu entwickeln.

Einen ersten Zwischenbericht legte die Verwaltung dem Wirtschaftsausschuss in seiner Sitzung am 13.08.2007 und dem Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen in seiner Sitzung am 20.08.2007 vor, der aber noch keinen Aufschluss über eingetretene Veränderungen bei Auftragsvergabe bzw. eventuell erforderliche Anpassungen im Verga-

beverfahren geben konnte.

Inzwischen ist die Datenbasis deutlich breiter (vgl. Anlagen 1 – 5). Sie umfasst die Jahre 2006 und 2007 komplett sowie die ersten drei Quartale 2008. Eine Analyse der Daten führt zu keinem einheitlichen Bild und **zu der Erkenntnis, dass die Anhebung der Wertgrenzen nur geringe Auswirkungen auf die regionale Verteilung der Auftragsvolumina hatte**. Allerdings scheint sich die Vermutung der Verwaltung, dass der höhere Wettbewerbsdruck **bei öffentlichen Ausschreibungen zu finanziell günstigeren Angeboten führt**, zu bestätigen.

Im Einzelnen

Im Verhältnis zum Bezugsjahr 2006, das insofern untypisch war, weil es den Höhepunkt der OGTS-Maßnahmen umfasste, sanken sowohl die Zahl als auch das Volumen der Vergaben.

Wurden 2006 bei 2026 Fällen (beschränkte und öffentliche Ausschreibungen) noch 162.612.676 EUR verausgabt, so waren es in 2007 nur noch 1.441 Fälle (- 29 %) mit einem Volumen von 104.545.370 EUR (- 35,7 %). Für 2008 (von neun Monaten auf zwölf Monate hochgerechnet) konnte der Abwärtstrend gestoppt werden: Gegenüber 2007 nahm die Zahl der Vergaben um 267 (+ 18,5 %) zu, das Volumen stieg um 1.482.586 EUR (+ 11 %). Gegenüber 2006 bleibt bei der Anzahl der Vergaben ein Minus von 318 (- 15,7 %) und beim Volumen von 46.584.720 EUR (- 28,6 %).

Die Anhebung der Wertgrenze hatte deutliche Auswirkungen auf das Verhältnis von beschränkten zu öffentlichen Ausschreibungen. Wurde in 2006 in 1.427 Fällen (70,4 %) beschränkt und in 599 Fällen (29,6 %) öffentlich ausgeschrieben, so kam es 2007 in 1.169 Fällen (81,1 %) zur beschränkten und in nur 272 Fällen (18,9 %) zur öffentlichen Ausschreibung. In 2008 (I. – III. Quartal) schwächt sich diese Entwicklung ab: 960 Fälle (74,9 %) werden beschränkt, 321 Fälle (25,1%) öffentlich ausgeschrieben. Festzuhalten bleibt, dass der Schwerpunkt der Vergabetätigkeit eindeutig (3/4 aller Fälle) bei den beschränkten Ausschreibungen liegt, was die große Bedeutung der Unternehmerdatenbank beim Zentralen Vergabeamt für die Vergabepaxis belegt.

Übertragen auf das Volumen der Vergabe ergibt sich folgendes Gesamtbild:

Wurden 2006 für beschränkte Ausschreibungen 26.002.263 EUR (16 %) und für öffentliche Ausschreibungen 136.610.413 EUR (84 %) verausgabt, so waren es in 2007 schon 29.670.319 EUR (28,4 %), die nach beschränkten und nur noch 74.875.051 EUR (71,6 %) die nach öffentlichen Ausschreibungen vergeben wurden. In den ersten drei Quartalen 2008 verstärkt sich dieser Trend:

28.151.310 EUR (32,4 %) wurden nach beschränkten Ausschreibungen verausgabt, 58.869.657 EUR (67,6 %) nach öffentlichen Ausschreibungen.

Von besonderer Bedeutung ist nun, welche Auswirkung diese Veränderung für die lokale und regionale Wirtschaft hat.

In 2006 profitierten Kölner Unternehmen in 705 Fällen (86 %) bei einem Volumen von 12.573.146 EUR (24,6 %) von beschränkten und in 115 Fällen (14 %) mit 38.533.740 EUR (75,4 %) von öffentlichen Ausschreibungen. In 2007 erfolgte in 557 Fällen (91,3 %) mit 12.603.421 EUR (27,7 %) der Zuschlag nach beschränkter Ausschreibung, in 53 Fällen (8,7 %) mit 32.862.289 EUR (72,3 %) nach öffentlicher Ausschreibung.

In den ersten neun Monaten 2008 wurden 457 Aufträge (87,7 %) mit 12.903.511 EUR (erstaunliche 47 %) beschränkt vergeben, hingegen ging in 64 Fällen (12,3 %) mit 14.541.726 EUR (53 %) ein öffentliches Verfahren voraus.

Setzt man nun Köln ins Verhältnis zu den Gesamtvergaben, so zeigt sich folgendes Bild: In 2006 profitierten in 705 Fällen (49,4 %) mit einem Volumen von 12.573.146 EUR (48,4 %) Kölner Firmen von beschränkten Vergaben, in 115 Fällen (19,2 %) mit einem Volumen 38.533.740 EUR (28,2 %) von öffentlichen Vergaben.

In 2007 nach Anhebung der Wertgrenzen zeigen sich entgegen zuvor gehegter Hoffnung eher ernüchternde Ergebnisse: In 557 Fällen (47,6 %) mit einem Volumen von 12.603.421 EUR (42,5 %) erfolgte der Zuschlag nach beschränkter Ausschreibung, nach öffentlicher Ausschreibung wurden in 53 Fällen (19,5 %) mit einem Volumen von 32.862.289 EUR (43,9 %) Kölner Firmen bezuschlagt. In den ersten neun Monaten 2008 zeigt sich kein wesentlich anderes Bild: Beschränkt wurden an Kölner Firmen in 457 Fällen (47,6 %) 12.903.511 EUR (45,8 %) vergeben, öffentliche Vergaben erfolgten in 64 Fällen (19,9 %) mit 14.541.726 EUR (24,7 %).

Die Bedeutung der Stadt Köln als öffentlicher Auftraggeber im Baubereich findet bei Kölner Firmen nach beschränkter und öffentlicher Ausschreibung folgenden Niederschlag:

Von 2.026 Fällen mit einem Volumen von 162.612.676 EUR erhielten Kölner Firmen in 2006 den Zuschlag in 820 Fällen (40,5 %) mit einem Volumen von 51.106.886 EUR (31,4 %), in 2007 in 610 Fällen (42,3 %) mit 45.465.709 EUR (43,5 %) und bisher in 2008 in 521 Fällen (40,7 %) mit 27.445.237 EUR (31,5 %).

Komprimiert lässt sich sagen, dass 40 % aller Vergabefälle mit einem Volumen von gut 30 % an Kölner Unternehmen vergeben werden.

Unter regionalen Gesichtspunkten betrachtet kommt man zu folgendem Ergebnis:

	2006	2007	2008
Köln	820 Fälle (40,5 %) 51.106.886 € (31,4 %)	610 Fälle (42,3 %) 45.465.709 € (43,5 %)	521 Fälle (40,7 %) 27.445.237 € (31,5 %)
zuzüglich Rest IHK	1.154 Fälle (57 %) 61.979.623 € (38,1 %)	855 Fälle (59,3 %) 52.615.615 € (50,3 %)	721 Fälle (56,3 %) 34.641.468 € (39,8 %)
zuzüglich Rest NRW	1.688 Fälle (83,3 %) 125.216.338 € (77 %)	1.256 Fälle (87,2 %) 90.521.075 € (86,6 %)	1.098 Fälle (85,7 %) 64.985.248 € (74,7 %)

Bleibt als Erkenntnis, dass von den Stadt Kölnischen Bauvergaben im IHK-Bezirk Köln mehr als die Hälfte aller Vergabefälle und 40 % des Auftragsvolumens verbleiben, in Nordrhein-Westfalen sogar deutlich über 80 % aller Fälle mit ca. 80 % des Volumens. Aufträge in die übrigen alten und erst Recht in die neuen Bundesländer sind da fast schon zu vernachlässigen.

In der aktuellen politischen Diskussion um das Konjunkturpaket II wird die weitere Anhebung von Wertgrenzen unter dem Fokus der Verfahrensbeschleunigung diskutiert. Die vorliegenden und verfügbaren Daten lassen dazu keine Aussagen zu. Erkenntnisse aus der bisherigen Praxis lassen eher zweifeln, dass die Erhöhung der Wertgrenzen ein taugliches Mittel zur Verfahrensbeschleunigung ist. Beschränkte Ausschreibungen bringen gegenüber den öffentlichen Ausschreibungen kaum (wenn überhaupt) Zeitvorteile, eröffnen aber die Möglichkeit lokaler und regionaler Wirtschaftsförderung einerseits, verengen aber andererseits den Wettbewerb, was nach ersten Erkenntnissen Kostennachteile mit sich bringt (Anlage 5).

So wurde untersucht, wie sich die Schätzkosten von Ausschreibungen zu späteren Auftragssummen verhalten.

Bei beschränkten Ausschreibungen zeigte sich, dass in 2006 in 93,62 % der Fälle die Auftragssummen höher waren als die Schätzkosten, in 78,72 % der Fälle sogar höher als 20 % der Schätzkosten, ein Tatbestand, der im Sinne von § 5 Abs. II der Zuständigkeitsordnung Veranlassung gibt, unverzüglich das zuständige Gremium zu informieren. Nur in 6,38 % der Fälle lagen die Schätzkosten unter den späteren Auftragssummen.

Bei öffentlichen Vergaben hingegen kam es in 77,63 % der Fälle zu Verteuerungen (71,32 % lagen über 20 % der Schätzkosten) aber in immerhin 22,37 % der Fälle lagen die späteren Auftragssummen unter den Schätzkosten.

Aktuell in 2008 liegen bei beschränkten Ausschreibungen noch 60 % der Auftragssummen über den Schätzkosten, in 40 % der Fälle gibt es bei beschränkten Ausschreibungen günstigere Angebote. Bei öffentlichen Ausschreibungen trifft nahezu das Gegenteil zu: 38,96 % der Fälle werden teurer, 61,04 % der Fälle hingegen billiger.

Der Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen hatte die Verwaltung zudem ermächtigt, eine Vergleichsrechnung durchzuführen, indem einzelne - nach Erhöhung der Wertgrenzen nur noch beschränkt auszuschreibende - Aufträge in öffentliche Ausschreibungen umgewandelt wurden. Und auch hier zeigt sich, dass umgewandelte öffentliche Ausschreibungen in 37,93 % der Fälle teuer, in 62,07 % jedoch preisgünstiger waren.

Abschließende Bewertung

Nach der Erhöhung der Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen im Baubereich zum 01.01.2007 ist es zu keiner nennenswerten Veränderung in der Vergabep Praxis gekommen. Da auch im korruptionsgefährdetem Bereich keine Auffälligkeiten auftraten, besteht aus Sicht der Verwaltung keine Veranlassung, den Beschluss zur Anhebung der Wertgrenzen zu revidieren.

Die Verwaltung wird die weitere Entwicklung beobachten, dokumentieren und die Ausschüsse zur gegebenen Zeit unterrichten.