

## Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

### Betreff

**Wertgrenzenkonzept 2015 - Wiedereinführung der beschränkten Ausschreibung - Umsetzung des Ratsbeschlusses 05.02.2015**

### Beschlussorgan

Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales

Gremium	Datum
Wirtschaftsausschuss	28.05.2015
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	15.06.2015

### Beschluss:

- Für Vergaben im Bereich der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (**VOB**) gelten ab dem 01.10.2015 folgende Wertgrenzen und Vorgaben:
  - Freihändige Vergabe** bis 100.000 € netto  
grundsätzlich durch Angebotsbeziehung
  - Beschränkte Ausschreibung** bis 500.000 € netto
  - Öffentliche Ausschreibung** bis zum aktuellen EU-Schwellenwert  
(zur Zeit 5 Mio. € netto)
  - Bei Fördermaßnahmen wird grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben
  - Im Übrigen gelten die Bestimmungen der VOB
- Für Vergaben im Bereich der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (**VOL**) sowie Vergaben von **freiberuflichen Leistungen**, die nicht unter den Anwendungsbereich der VOL fallen, gelten die bisherigen Wertgrenzen gemäß AVR vom 09.12.2013 (siehe Anlage 1).
- Grundlage für die Bestimmung der Vergabeart ist der Nettobetrag einer qualifizierten Kostenschätzung zuzüglich der geltenden Mehrwertsteuer (MwSt.).
- Die Umsetzung der Ziffern 1 bis 2, einschließlich der Ausnahmeregelungen sowie der Beteiligung des Zentralen Vergabebeamten, erfolgen als Geschäft der laufenden Verwaltung und im Rahmen der Organisationsverantwortlichkeit des Oberbürgermeisters.
- Die Auswirkungen der neuen Regelungen sind zwei Jahre nach in Kraft treten zu überprüfen. Den zuständigen Ausschüssen wird berichtet.

## 1. Alternative in Anlehnung an die Regelung von NRW und Bund

1. Für Vergaben im Bereich der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (**VOB**) gelten ab dem 01.10.2015 folgende Wertgrenzen und Vorgaben:
  - a) **Freihändige Vergabe** bis 100.000 € netto  
grundsätzlich durch Angebotsbeziehung
  - b) **Beschränkte Ausschreibung** bis 150.000 € netto  
(ohne vorherige Bekanntmachung)
  - c) **Öffentliche Ausschreibung** bis zum aktuellen EU-Schwellenwert  
(zur Zeit 5 Mio. € netto)
  - d) Bei Fördermaßnahmen wird grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben
  - e) Im Übrigen gelten die Bestimmungen der VOB
  
2. Für Vergaben im Bereich der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (**VOL**) sowie Vergaben von **freiberuflichen Leistungen**, die nicht unter den Anwendungsbereich der VOL fallen, gelten die bisherigen Wertgrenzen gemäß AVR vom 09.12.2013 (siehe Anlage 1).
3. Grundlage für die Bestimmung der Vergabeart ist der Nettobetrag einer qualifizierten Kostenschätzung zuzüglich der geltenden Mehrwertsteuer (MwSt.).
4. Die Umsetzung der Ziffern 1 bis 3, einschließlich der Ausnahmeregelungen sowie der Beteiligung des Zentralen Vergabebeamten, erfolgen als Geschäft der laufenden Verwaltung und im Rahmen der Organisationsverantwortlichkeit des Oberbürgermeisters.
5. Die Auswirkungen der neuen Regelungen sind zwei Jahre nach in Kraft treten zu überprüfen. Den zuständigen Ausschüssen wird berichtet.

## 2. Alternative (Fortführung bisheriger Wertgrenzen)

1. Die bisherige Regelung gemäß Beschluss AVR vom 09.12.2013 (Wertgrenzenkonzept 2014) wird fortgeführt (siehe Anlage 2).
2. Ende 2016 erfolgt eine Überprüfung, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen für Kölner Unternehmen. Den Ausschüssen wird Anfang 2017 berichtet.

**Haushaltsmäßige Auswirkungen** **Nein**

<input type="checkbox"/> <b>Ja, investiv</b>	Investitionsauszahlungen	_____€	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %
<input type="checkbox"/> <b>Ja, ergebniswirksam</b>	Aufwendungen für die Maßnahme	_____€	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %

**Jährliche Folgeaufwendungen (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:**

a) Personalaufwendungen	_____€
b) Sachaufwendungen etc.	_____€
c) bilanzielle Abschreibungen	_____€

**Jährliche Folgeerträge (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:**

a) Erträge	_____€
b) Erträge aus der Auflösung Sonderposten	_____€

**Einsparungen: ab Haushaltsjahr:**

a) Personalaufwendungen	_____€
b) Sachaufwendungen etc.	_____€

Beginn, Dauer

\_\_\_\_\_

**Begründung:****1. Ausgangslage**

Der AVR hat nach Abschluss des Konjunkturpaketes II mit einstimmigem Beschluss vom 09.12.2013 das „Wertgrenzenkonzept 2014 – Tarifreue- und Vergabekonzept NRW – Binnenmarktrelevanz“ ([Vorlagen-Nr. 2969/2013](#)) zum 01.01.2014 in Kraft gesetzt und dabei auf die beschränkte Ausschreibung als Regelausschreibung verzichtet.

Nach öffentlicher Kritik aus der Handwerkerschaft (Handwerkskammer und Innungen) an der neuen Regelung, die hierin rechtswidriges Verhalten und eine Benachteiligung Kölner Unternehmen sah, befassten sich der Wirtschaftsausschuss sowie der AVR in mehreren Sitzungen erneut mit der Thematik. Die Bezirksregierung Köln hat die bisherige Regelung für rechtskonform erklärt und sieht keinen Grund für eine Beanstandung. Der Ausschuss wurde hierüber durch Mitteilung am 08.12.2014 ([Vorlagen-Nr. 3732/14](#)) unterrichtet. Darüber hinaus hat der Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk die Rechtmäßigkeit der Vergabepaxis der Stadt Köln mit Beantwortung der Kleinen Anfrage 2930 mit Schreiben vom 16. Dezember 2014 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Finanzminister, dem Minister für Inneres und Kommunales und dem Minister für Arbeit, Integration und Soziales ebenfalls bestätigt ([Landtag NRW Drucksache 16/7606](#)). Die Auswirkungen des Wegfalls der beschränkten Ausschreibungen auf die regionalen Unternehmen wurden dem AVR am 16.03.2015 dargestellt ([Vorlagen-Nr. 0486/2015](#)).

**2. Ratsbeschluss:**

Am 05.02.2015 hat der Rat gemäß dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

1. Der Rat spricht sich bezüglich der städtischen Auftragsvergaben grundsätzlich dafür aus, beschränkte Ausschreibungen für die Bereiche der Vergabe- und Vertragsord-

nung für Bauleistungen (VOB) und für Leistungen (VOL) im Rahmen der städtischen Auftragsvergabe zu ermöglichen. Die Verwaltung wird daher beauftragt, Vorschläge zur Modifizierung des städtischen Wertgrenzenkonzepts vorzulegen.

2. Die Verwaltung wird zudem beauftragt, die städtische Vergabepraxis und die dafür geltenden Regelungen zur Auftragsvergabe entsprechend folgender Leitziele zu überprüfen:
  - bessere Gewährleistung guter Produkte und qualitativ hochwertiger Dienstleistungen unter Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit
  - angemessene Gewichtung der Auswahlkriterien Referenzen, Störfallmanagement, Gewährleistung und Preis bei allen Vergabearten einschließlich beschränkter Ausschreibungen
  - Rechtssicherheit der Vergabe, Transparenz des Verfahrens und Sicherstellung des Wettbewerbs als maßgebliche Leitgedanken
  - Fortführung der Ausschreibung in Fachlosen und der grundsätzliche Verzicht auf Vergaben an Generalunternehmen
3. Der Rat unterstützt die Bemühungen der Verwaltung für eine Vereinbarung über die Förderung des Mittelstands, die zwischen Stadt Köln und der Handwerkskammer Köln als gemeinsame Initiative abgeschlossen werden soll. Handwerk und Mittelstand sind für Köln und die Region wichtige Wirtschaftsakteure und kompetente Partner, die weiterhin gestärkt werden müssen.
4. Dem Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen sowie dem Wirtschaftsausschuss ist dazu kurzfristig eine Beschlussvorlage zur Entscheidung vorzulegen.

### **3. Allgemeines und Rechtsgrundlagen**

Mit dieser Vorlage kommt die Verwaltung den Ziffern 1 und 4 des Ratsbeschlusses vom 05.02.2015 nach und ermöglicht die beschränkte Ausschreibung für den Bereich der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistung (VOB) im Rahmen der städtischen Auftragsvergabe. Der vorgeschlagene Beschluss regelt ein neues Wertgrenzenkonzept für die städtischen Vergaben öffentlicher Aufträge und entspricht den Vorstellungen der Handwerkskammer zu Köln und der Kreishandwerkerschaft Köln.

Die Beschlussalternative 1 regelt die Verfahren in Anlehnung der Vorgaben im Bereich des Bundes und des Landes NRW.

Die Beschlussalternative 2 sieht die Beibehaltung der bisherigen Regelung vor.

In Gesprächen mit der Handwerkskammer zu Köln, der Kreishandwerkerschaft und der Industrie- und Handelskammer wurde klar zum Ausdruck gebracht, dass die Vertreter von Handwerk, Industrie und Handel keinen Änderungsbedarf zur Ausschreibungspraxis für den Bereich der VOL sehen. Auch die Aufträge vergebenden Ämter der Verwaltung sehen keinen Änderungsbedarf. Daher hat die Verwaltung davon abgesehen, eine Alternative mit Änderungen im VOL-Bereich aufzuführen. Die Rechtsgrundlagen wurde ausführlich in der Beschlussvorlage vom 09.12.2013 (*Session-Nr. 2969/2013*) „Wertgrenzenkonzept 2014 – Tariftreue- und Vergabegesetz NRW – Binnenmarktrelevanz“ dargestellt. Darüber hinaus wurde die Rechtslage im Rahmen der Diskussion über die Wertgrenzen umfassend in den Ausschüssen erläutert. Von einer erneuten Darstellung wird daher abgesehen.

Für den Beschluss sowie die Alternative 1 ist ein Inkrafttreten zum 01.10.2015 vorgesehen. Die Veränderungen der Verfahren benötigen einen Vorlauf, weil die IT-gestützten Vergabeverfahren sowie verwaltungsinterne Verfahrensabläufe neu geregelt werden müssen.

#### **4. Begründung zu den einzelnen Beschlussziffern**

##### **Zum Beschlussvorschlag:**

Der Beschlussvorschlag entspricht den Vorstellungen der Handwerkskammer zu Köln sowie der Kreishandwerkerschaft. Am 12.05.2015 fand ein Gespräch zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Köln und der Handwerkskammer zu Köln und Kreishandwerkerschaft statt. Hierbei wurden diese Wertgrenzen- und Verfahrenseckpunkte benannt. Andere Alternativen haben die Vertreter der Handwerkskammer zu Köln und der Kreishandwerkerschaft nicht akzeptiert.

##### **Zu Ziffer 1 Buchst. a) (VOB-Aufträge, Freihändige Vergabe):**

Bei der Freihändigen Vergabe besteht kein Änderungsbedarf.

Bisher und zukünftig können Angebotsbeziehungen bis 30.000,- Euro durch die Fachdienststellen ohne Beteiligung des Zentralen Vergabebeamten durchgeführt werden. Ab 30.000,- Euro – vielfach auf Wunsch der Fachdienststellen auch darunter – führt das Zentrale Vergabeamt Angebotsbeziehungen durch, die einer Beschränkten Ausschreibung entsprechen, allerdings ohne bieteröffentliche Submission (Verfahrensbeschleunigung). Durch dieses Verfahren war und ist eine hinreichende Korruptionsprävention gewährleistet.

##### **Zu Ziffer 1 Buchst. b) (VOB-Aufträge, Beschränkte Ausschreibung):**

Die Beschränkte Ausschreibung ist hiernach bis zu 500.000,- Euro zulässig. Ein vorgeschaltetes öffentliches Interessenbekundungsverfahren oder ein öffentlicher Teilnehmerwettbewerb gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 Tariftreue- und Vergabegesetz NRW (TVgG) sind nicht vorgesehen.

Die Beschränkte Ausschreibung bis zu 500.000,- Euro ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung der Beschaffungsabsicht werden von der Handwerkskammer zu Köln und der Kreishandwerkerschaft als rechtlich vertretbar bewertet, ist aber nach Auffassung der Verwaltung mit rechtlichen Risiken behaftet. Hierdurch kann es zu Konkurrentenbeschwerden und Beanstandungen durch die EU-Kommission kommen. Um die dazu gemachten Erfahrungen und Änderungsbedarfe bewerten zu können, ist eine zweijährige Befristung dieser Regelung vorgesehen; siehe dazu Ziffer 5.

##### **Zu Ziffer 1 Buchst. c) (Öffentliche Ausschreibung):**

Bei Maßnahmen, die mit Drittmitteln gefördert werden, sehen die Nebenbestimmungen der Förderbescheide regelmäßig die strikte Einhaltung des Vergaberechts vor. Ein Verstoß gegen diese Bestimmungen wird in der Regel angenommen, wenn eine falsche Vergabeart gewählt wurde. Daher soll in diesen Fällen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden, wenn nicht eine EU-weite Ausschreibung erforderlich ist. Dieses Vorgehen hat auch die Kreishandwerkerschaft akzeptiert.

##### **Zu Ziffer 2:**

Die Handwerkskammer zu Köln sowie die Kreishandwerkerschaft und die IHK sehen keinen Änderungsbedarf im Bereich der VOL-Vergaben. Hier wurden redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Darüber hinaus waren freiberuflichen Leistungen nicht Gegenstand der Diskussion. Es bleibt bei den bisherigen Regelungen.

##### **Zu Ziffer 3:**

Die Regelung stellt klar, dass nach den rechtlichen Vorgaben die Grundlage für den Auftragswert eine qualifizierte Kostenschätzung auf der Grundlage der Nettopreise ist.

Zu Ziffer 4 (Rahmenvorgabe, Abgrenzung zur Organisationshoheit des Oberbürgermeisters):

Nach § 10 Abs. 1 Ziffer 8 Zuständigkeitsordnung ist der AVR für die Bestimmung der Wertgrenzen für Vergaben im Rahmen des Erlasses des Landes nach § 25 GemHVO zuständig. Hiervon macht der AVR unter Beteiligung des Wirtschaftsausschusses durch den Beschluss nach Ziffer 1 bis 3 Gebrauch.

Die konkrete Ausgestaltung der Verfahren ist ein Geschäft der laufenden Verwaltung sowie der Organisationshoheit des Oberbürgermeisters (Geschäftsverteilung) und richtet sich nach den jeweils aktuellen Vergaberichtlinien sowie weiterer Organisationsverfügungen.

Die VOB/A sieht vor, dass ein Vergabeverfahren mit mehr Wettbewerb immer möglich ist. Die Kreishandwerkerschaft hat jedoch den Wunsch geäußert, dass über die Fälle des Abweichens von Ziffer 1 Buchst. b) halbjährlich in der Clearingstelle berichtet wird. Die jeweiligen Fachdienststellen werden hierzu Erfassungen vornehmen und in der Clearingstelle in geeigneter Form berichten.

Zu Ziffer 5:

Auch die Handwerkskammer zu Köln sowie die Kreishandwerkerschaft hatten den Wunsch, Erfahrungen mit den neuen Regelungen zu sammeln und zwei Jahre nach Inkrafttreten die Verfahren zu überprüfen, um eventuelle Begrenzungen (300.000 €) vornehmen zu können.

Wirtschaftsausschuss und AVR werden die Ergebnisse mitgeteilt.

Außerdem berichtet die Verwaltung an die Handwerkskammer zu Köln und der Kreishandwerkerschaft halbjährlich in der Clearingstelle.

**Auswirkungen dieses Beschlusses:**

Die Aufträge mit geschätzten Auftragswerten von über 100.000,- bis 500.000,- Euro werden beschränkt ausgeschrieben. Dies führt nach Auffassung der Verwaltung neben der rechtlichen Anfechtbarkeit zu

- zeitlichen Verzögerungen, da der Bieterkreis vor Bekanntmachung festgelegt werden muss,
- einer Steigerung des Korruptionsrisikos,
- einer Diskriminierung aller (regionalen) Unternehmen, die nicht zum Bieterkreis gehören,
- weniger Angeboten, da der Bieterkreis kleiner ist,
- einer strukturellen Verteuerung der Aufträge, die nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes zu Vergaben des Bundes 7,4 % des Auftragsvolumens beträgt.

Zu Alternative 1:

Die 1. Alternative berücksichtigt den Beschluss des Rates vom 05.02.2015, die Beschränkte Ausschreibung wieder zu ermöglichen. Die Regelung lehnt sich an die des Bundes sowie des Landes (Landesverwaltung NRW) an. Sie ist wesentlich rechtssicherer als der Beschlussvorschlag.

Zu Ziffer 1 Buchst. a) (VOB-Aufträge, Freihändige Vergabe):

Bund und Land haben die Wertgrenze für Freihändige Vergaben auf 15.000 Euro festgelegt. Die Verwaltung sieht jedoch bei der Freihändigen Vergabe keinen Änderungsbedarf und möchte aus Beschleunigungs- und Vereinfachungsgründen den hier bestehenden Regelungsspielraum voll ausschöpfen und die bisherige Wertgrenze von 100.000 Euro für die Freihändige Vergabe beibe-

halten. Bisher und zukünftig können Angebotsbeziehungen bis 30.000,- Euro durch die Fachdienststellen ohne Beteiligung des Zentralen Vergabeamtes durchgeführt werden. Ab 30.000,- Euro – vielfach auf Wunsch der Fachdienststellen auch darunter – führt das Zentrale Vergabeamt Angebotsbeziehungen durch, die einer Beschränkten Ausschreibung entsprechen, allerdings ohne bieteröffentliche Submission (Verfahrensbeschleunigung). Durch dieses Verfahren war und ist eine hinreichende Korruptionsprävention gewährleistet.

Zu Ziffer 1 Buchst. b) (VOB-Aufträge, Beschränkte Ausschreibung):

Die Beschränkte Ausschreibung ist hiernach ohne vorherige Bekanntmachung der Beschaffungsabsicht bis zu 150.000,- Euro zulässig. Aus Vereinfachungsgründen wird auf die nach Gewerkearten differenzierte Festlegung der Wertgrenze, wie sie Bund und Land NRW vorsehen, verzichtet. Diese pauschalisierte Verneinung der Binnenmarktrelevanz ist rechtlich gut vertretbar. Bund und Land NRW sehen darüber hinaus noch eine Verdoppelung der Wertgrenze für die Beschränkte Ausschreibung vor, sofern ein öffentliches Interessenbekundungsverfahren oder ein öffentlicher Teilnehmerwettbewerb vorgeschaltet wird. Von dieser Möglichkeit wird jedoch aus Praktikabilitäts- und Beschleunigungsgründen abgesehen. In den Gesprächen mit der Handwerkskammer zu Köln und der Kreishandwerkerschaft wurde deutlich, dass auch von dort ein solches Verfahren für nicht sinnvoll erachtet wird.

Zu Ziffer 1 Buchst. c) sowie zu den Ziffern 2, 3, 4, 5 und 6:

Hier gilt das zu Alternative 1, Ziffer 1 Buchst. c) sowie das zu Alternative 1 in den Ziffern 2, 3, 4, 5 und 6 Gesagte.

**Zu Alternative 2:**

Die Alternative 2 lässt Beschränkte Ausschreibungen in begründeten Fällen nach der VOB zu. Seit dem 01.01.2014 (Einführung des Wertgrenzenkonzeptes 2014) ist dies geübte Praxis. Das Zentrale Vergabeamt sowie die Aufträge vergebenden Ämter sind nach wie vor davon überzeugt, dass die aktuellen Regelungen im Vergleich ein Mehr bieten an:

- Rechtssicherheit
- Korruptionsprävention
- Wirtschaftlichkeit
- Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung
- Mittelstandsfreundlichkeit
- Wettbewerb für alle Kölner Unternehmen

Unter Abwägung der Alternativen könnte die bisherige Regelung beibehalten und Ende nächsten Jahres nochmals überprüft werden.

**Begründung für die Dringlichkeit:**

Der Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales hat den Wunsch geäußert, das neue Wertgrenzenkonzept noch vor der Sommerpause zu beschließen. Die letzte Sitzung vor der Sommerpause ist am 15.06.2015. Somit ist die notwendige Vorberatung im Wirtschaftsausschuss nur noch in dessen Sitzung am 28.05.2015 möglich.