

Rechnungshof Rheinland-Pfalz | Postfach 17 69 | 67327 Speyer

Per E-Mail

Vorsitzenden des Ausschusses
für Wirtschaft und Verkehr
des Landtags Rheinland-Pfalz
Herrn Andreas Rahm, MdL
Platz der Mainzer Republik
55116 Mainz

Postadresse
Postfach 17 69
67327 Speyer

Hausadresse
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer
Tel. 06232 617-0
Fax 06232 617-100

poststelle@rechnungshof.rlp.de
<https://rechnungshof.rlp.de>

Nachrichtlich

Ministerium für Wirtschaft,
Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau

Ministerium der Finanzen

Ministerium des Innern und für Sport

Ihre Nachricht vom:	Ihr Zeichen:	Name:	Durchwahl:	Aktenzeichen:	Datum:
		Frau Kißmer	06232 617-113	PrA-0504-0003-0004	3. März 2022

**Gesetzentwurf zur Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes – Drs 18/2313;
Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr am 10. März 2022**

Sehr geehrter Herr Rahm,

zu dem von den Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eingebrachten
Gesetzentwurf zur Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes (Drs 18/2313) merkt der
Rechnungshof Folgendes an:

Zunächst wird angeregt, die im Gesetzentwurf vorgesehene Form der Ermächtigung der Landes-
regierung zu überdenken.

Der Entwurf sieht vor, dass die Landesregierung durch Beschluss das Vorliegen einer beson-
deren Ausnahmesituation feststellen kann, deren örtliche und zeitliche Begrenzung in das
Ermessen der Regierung gestellt ist. Weiter soll die Landesregierung befugt sein, die Entschei-
dung über die räumliche und zeitliche Geltung der Ausnahmesituation dem für das öffentliche
Auftragswesen zuständige Ministerium zu übertragen, das darüber dann im Einvernehmen mit
dem für das Kommunalrecht und dem für Finanzen zuständigen Ministerium entscheidet.

Damit würde die Landesregierung, gegebenenfalls sogar die ministerielle Ebene, über die
Geltung eines formellen, vom Parlament beschlossenen Gesetzes entscheiden.

Die rheinland-pfälzische Verfassung sieht die Möglichkeit, parlamentarische Kompetenzen an die ausführende Gewalt zu delegieren, zwar grundsätzlich vor, knüpft dies aber formell an die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung und erfordert materiell genaue Vorgaben hinsichtlich Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung. Ist durch Gesetz vorgesehen, dass eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zu ihrer Übertragung hiernach ebenfalls einer Rechtsverordnung.

Dies lässt der vorliegende Entwurf vermissen. Nicht das Parlament legt danach Inhalt und Ausmaß fest, sondern die Landesregierung bzw. die vom Gesetz bestimmten Ministerien, wobei auch über die Delegation an das Ministerium nicht vom Parlament selbst entschieden wird, sondern der Landesregierung überlassen bleibt.

Auch der Zweck der Ermächtigung ist nicht hinreichend vom Parlament, also im Gesetz selbst, festgelegt. Denn der Gesetzentwurf definiert selbst nicht, was eine „Ausnahmesituation“ sein soll. Dies ergibt sich erst unter Heranziehung der Gesetzesbegründung und wirft deshalb Bedenken hinsichtlich der erforderlichen Bestimmtheit einer solchen Ermächtigung auf.

Zudem lässt der Gesetzentwurf offen, ob, wie es die Gesetzesbegründung vielleicht vermuten lässt, nur die Vergabe an Generalunternehmer oder darüber hinaus auch Vergaben an Totalunternehmer zulässig sein sollen.

Bei näherer Betrachtung der Gesetzesbegründung fällt die Heranziehung der VSVgV und die Entlehnung des Krisenbegriffs aus § 4 VSVgV auf, obwohl vorliegend ein Abstellen auf das Katastrophenschutzrecht rein begrifflich vielleicht näher gelegen hätte.

Dessen ungeachtet begegnet das Vergaberecht den hier in Frage stehenden Situationen nicht durch das Außerkraftsetzen oder die Einschränkung der in allen Vergabeverordnungen verankerten Mittelstandsförderung¹. Es berechtigt vielmehr regelmäßig zur Durchführung von freihändigen Vergaben bzw. Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb², so auch im Fall des Vorliegens einer Krise nach der VSVgV³.

Neben der hohen Anzahl von Ausschreibungen dürfte das eigentliche Problem außerhalb des Vergaberechts begründet sein. Die momentane Lage verschärft den bestehenden, generellen Mangel an dem für die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion entsprechend qualifizierten Personal.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der hier gewählte Weg geeignet ist, dieser Problematik nachhaltig zu begegnen.

Zum einen steht nämlich zu befürchten, dass die hier gegenständlichen Vergaben unterhalb der europäischen Schwellenwerte bei den am Markt etablierten Generalunternehmern aufgrund der vergleichsweise geringen Auftragswerte nur eine verhaltene Resonanz erzeugen wird.

¹ § 97 Abs. 4 GWB, § 5 Abs. 2 VOB/A, § 22 Abs. 1 UVgO, § 10 Abs. 1 VSVgV.

² § 14 Abs. 4 Nr. 3 VgV, § 8 Abs. 4 Nr. 9 UVgO, § 3a Abs. 3 Nr. 2 VOB/A, § 3a Abs. 3 Nr. 4 VOB/A-EU.

³ § 12 Abs. 1 Nr. 1b) aa) VSVgV.

Vor allem aber können sich die Kommunen auch durch die Beauftragung eines Generalunternehmers nicht ihrer originären Bauherrenaufgaben entledigen.

Beim Bauherrn verbleibt die Projektverantwortung, das heißt er muss seinen Bedarf im Vorfeld exakt definieren, daraus das Projekt entwickeln und planen, das der Generalunternehmer für ihn und nach seinen Vorgaben umsetzen soll. Mit der Festlegung und Planung der Baumaßnahme werden die grundlegenden Entscheidungen für das gesamte Projekt getroffen; sie sind unerlässlich für eine interessengerechte Risikoallokation. Dies stellt hohe Anforderungen an das fachliche Know-how des Bauherrn und kann nicht dem Generalunternehmer überlassen bleiben.

Der Bauherr ist Ansprechpartner und Letztentscheider in allen Fragen der Bauausführung bis zur Abrechnung und Dokumentation. Elementarer Bestandteil der Projektverantwortung ist die Überwachung der Projektbeteiligten, die Kostenplanung und -kontrolle sowie die Einhaltung der sonstigen Projektziele. Die damit verbundenen, grundlegenden Entscheidungen und Steuerungsfunktionen stellen nicht delegierbare Bauherrenaufgaben dar. Dies gilt umso mehr, als dass Generalunternehmer erfahrungsgemäß – anders als kleinere Firmen – oftmals ein konsequentes Claim-Management betreiben, das bestrebt ist, Lücken und Schwachstellen in den Bauverträgen und Leistungsbeschreibungen aufzudecken, um auf dieser Grundlage Nachtragsforderungen durchzusetzen.

Soweit mit der vorgesehenen Gesetzesänderung zu Generalunternehmer-Vergaben die Erwartung verknüpft wird, die Projektverantwortung in wesentlichen Teilen jeweils auf einen Auftragnehmer delegieren zu können, dadurch Risiken erheblich zu verringern und die Kostensicherheit zu verbessern, trifft dies nach den Erkenntnissen des Rechnungshofes nicht zu.

Erforderlich sind auf Bauherrenseite auch bei Beauftragung eines Generalunternehmers eine auf die Bauaufgabe zugeschnittene Projektorganisation und ein projektbegleitendes Monitoring, das die Einhaltung der Kosten-, Termin- und Qualitätsziele verfolgt. Hierfür bedarf es weiterhin entsprechend qualifizierten Personals, das, wie dem Rechnungshof aus Gesprächen mit Kommunen und ihren Spitzenverbänden bekannt ist, vielerorts fehlt.

Nach alledem regt der Rechnungshof an, den Wortlaut des Gesetzentwurfs konkreter zu fassen. So könnte die Ermächtigung an die Landesregierung dahin lauten, durch Rechtsverordnung Ausnahmen vom Grundsatz der losweisen Vergabe zuzulassen. Die Voraussetzungen für das Vorliegen einer solchen Ausnahme sollten im Gesetz präzise festgeschrieben sein.

Statt die Landesregierung zu ermächtigen, könnte das Parlament auch selbst ein Gesetz z. B. des Inhalts beschließen, dass die aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe Rheinland-Pfalz 2021“ finanzierten Maßnahmen, deren Auftragswert unterhalb der Schwellenwerte liegen, vom Gebot der losweisen Vergabe ausgenommen sind. Denkbar wäre auch, eine Ausnahme für die in § 2 Abs. 2 Nr. 3 AufbhV 2021 genannten Kommunen für die bis zum 30. Juni 2023⁴ beantragten Maßnahmen zu beschließen.

Das Gesetz selbst sollte befristet sein. Ferner ist darauf zu achten, dass die diesbezüglichen untergesetzlichen Normen angepasst werden.

⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 3 der Verwaltungsvereinbarung zur Aufbauhilfe 2021 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Rheinland-Pfalz.

Darüber hinaus sollte nach weiteren Möglichkeiten gesucht werden, den Kommunen bei ihren durch den Fachkräftemangel bedingten Problemen Hilfestellungen zu geben, um die sich gerade bis zur Ausschreibungsreife ergebenden Anforderungen, aber auch die darüber hinaus aus der Rolle des Bauherrn resultierenden Aufgaben fachgerecht wahrnehmen zu können.

Neben der klassischen interkommunalen Zusammenarbeit könnte man hier an weitergehende Formen von Kooperationen öffentlicher Auftraggeber denken, wie sie z. B. vom Bund initiiert seit einigen Jahren durch die PD GmbH erfolgt. Das Land Rheinland-Pfalz ist Gesellschafter der PD und kann die Gesellschaft daher im Wege einer Inhouse-Vergabe ohne Vergabeverfahren beauftragen. Die PD erbringt u. a. Planungs- und Projektmanagementleistungen für ihre Gesellschafter. Wenn nicht die PD selbst, so wären vielleicht ähnliche Konstellationen auf Landesebene oder überregional möglich.

Ein Ansatz für die von der Flut betroffenen Kommunen könnte schließlich auch die Überlegung sein, ob und inwieweit nach Besetzung der für die Bearbeitung der Fluthilfe-Anträge geschaffenen 130 Stellen auf Seiten des Landes Kapazitäten vorhanden sind, um den Kommunen über die eigentliche Antragsbearbeitung hinaus Hilfestellungen zu geben.

Mit freundlichen Grüßen

Für das Kollegium



Jörg Berres

Präsident