

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

... tes Landesgesetz zur Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die Flutkatastrophe Mitte Juli 2021 hat den Norden und Westen des Landes Rheinland-Pfalz in einem unbeschreiblichen Ausmaß getroffen. Das stellt staatliche Einrichtungen und besonders kommunale Gebietskörperschaften vor bisher noch nicht dagewesene Herausforderungen. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und der Infrastruktur erfordern eine Vielzahl von öffentlichen Aufträgen über Liefer-, Dienst- und Bauleistungen. Vor dem Hintergrund des Schadensausmaßes lässt sich selbst nach mehr als fünf Monaten seit dem Ereignis in vielen Bereichen eine gewisse Normalität in den Verwaltungsabläufen noch nicht feststellen. In der nun beginnenden Phase des Wiederaufbaus sind im Bereich des öffentlichen Auftragswesens weiter spürbare punktuelle Entlastungen erforderlich.

Für die besonders von der Flutkatastrophe betroffenen Gebieten soll daher im Hinblick auf den Grundsatz der Teil- und Fachlosvergabe nach § 7 Abs. 2 Satz 1 MFG eine besondere Ausnahmemöglichkeit geschaffen werden. Der mit der Losvergabe einhergehende administrative Aufwand und die dadurch bestehenden Rechtsrisiken in der Vergabepraxis könnten auf ein Minimum reduziert werden. Im Fall eines Regelungsverzichts wäre in jedem Einzelfall eine besondere Begründung für die Abweichung von der losweisen Vergabe erforderlich.

B. Lösung

In § 7 des Mittelstandsförderungsgesetzes wird ein weiterer Ausnahmetatbestand zum Grundsatz der Losvergabe aufgenommen. Dieser soll es der Landesregierung bei Vorliegen einer besonderen Ausnahmesituation ermöglichen, durch Beschluss örtlich und zeitlich begrenzt vom Grundsatz der Losvergabe abzuweichen.

C. Alternativen

Im Rahmen der Zielsetzung keine.

D. Kosten

Mit der zusammengefassten Vergabe von Losen oder Gewerken bis hin zur Beauftragung eines Generalunternehmens sind erwartungsgemäß grundsätzlich Mehrausgaben im Vergleich zur Losvergabe verbunden, die im Ergebnis jedoch nicht beziffert werden können. Der hier vorgesehene weitere Ausnahmetatbestand steht allerdings im Kontext mit einer Krisensituation, die mit „normalen“ Beschaffungszeiten nicht vergleichbar ist. In Anbetracht der enormen Anzahl an Baumaßnahmen einzelner kommunaler Gebietskörperschaften im Rahmen des Wiederaufbaus nach der Flutkatastrophe im Sommer 2021, sind die einzelnen Bauprojekte mit dem vorhandenen Personalbestand nicht zu bewältigen.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

**...tes Landesgesetz
zur Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes**

Das Mittelstandsförderungsgesetz vom 9. März 2011 (GVBl. S. 66), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 70-3, wird wie folgt geändert:

§ 7 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2 wird folgender neue Absatz 3 eingefügt:

„ (3) Auf eine Aufteilung nach Teil- und Fachlosen kann bei Auftragsvergaben unterhalb der nach § 106 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245) in der jeweils geltenden Fassung festgelegten Schwellenwerte auch verzichtet werden, wenn die Landesregierung durch Beschluss feststellt, dass eine besondere Ausnahmesituation vorliegt, welche die Ausnahme von einer losweisen Vergabe rechtfertigt; der Verzicht ist örtlich und zeitlich zu begrenzen. Die Bestimmung der örtlichen und zeitlichen Begrenzung kann die Landesregierung in ihrem Beschluss über das Vorliegen der Ausnahmesituation auf das für das öffentliche Auftragswesen zuständige Ministerium übertragen, welches im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht und dem für Finanzen zuständigen Ministerium entscheidet. Das Vorliegen einer besonderen Ausnahmesituation und deren örtliche sowie zeitliche Begrenzung ist im Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz zu veröffentlichen. Absatz 2 Satz 4 gilt entsprechend.“

b) Die bisherigen Absätze 3 bis 6 werden Absätze 4 bis 7.

c) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 8 und wie folgt geändert:

Die Verweisung „Absätze 1 bis 5“ wird durch die Verweisung „Absätze 1 bis 6“ ersetzt.

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Die Hochwasserkatastrophe Mitte Juli 2021 hat den Norden und Westen des Landes Rheinland-Pfalz in einem unbeschreiblichen Ausmaß getroffen. Das stellt staatliche Einrichtungen und besonders kommunale Gebietskörperschaften vor bisher noch nicht dagewesene Herausforderungen.

Der Wiederaufbau erfordert in den betroffenen Kommunen Kraftanstrengungen, wie sie wohl seit dem Krieg nicht mehr unternommen werden mussten. In Anbetracht der immensen Schäden ist in sehr kurzer Zeit eine Vielzahl von Maßnahmen, insbesondere von Baumaßnahmen durchzuführen. Wenngleich die Maßnahmenpläne, die nach den Bestimmungen der Aufbauhilfe 2021¹ zu erstellen sind, noch nicht endgültig vorliegen, lässt sich aber bereits heute feststellen, dass sich die Anzahl kleiner und mittlerer Baumaßnahmen für kommunale Einrichtungen und Infrastruktur auf mehrere tausend öffentliche Aufträge summiert.

Angesichts der Anzahl der durchzuführenden Verfahren sind die Vergabestellen in den besonders betroffenen Kommunen zum Teil schlichtweg überfordert. Verschärft wird diese Lage durch den vergaberechtlichen Grundsatz der Losvergabe. Dieser besagt, dass (Bau-)Leistungen grundsätzlich in Lose (Teil- und Fachlose) aufzuteilen und getrennt zu vergeben sind. Eine Zusammenfassung von Losen bis hin zu einer Generalunternehmervergabe ist nur ausnahmsweise zulässig, wenn „wirtschaftliche oder technische Gründe“ dies erfordern.

Im Oberschwellenbereich gilt dieser Grundsatz kraft der bundesgesetzlichen Anordnung in § 97 Abs. 4 Sätze 2 und 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Für den Unterschwellenbereich ist er in § 7 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 Mittelstandsförderungsgesetz Rheinland-Pfalz (MFG RP) niedergelegt. Auch die für den Unterschwellenbereich geltende Verwaltungsvorschrift „Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz vom 18. August 2021 (MinBl. S. 91) – Nummer 7.2.3 Abs. 2 –, die Unterschwellenvergabeordnung (§ 2 Abs. 4 UVgO) und die VOB/A (§ 5 Abs. 2 VOB/A) kennen den Grundsatz.

Hinsichtlich der Frage, unter welchen Bedingungen wegen wirtschaftlichen oder technischen Gründen von der losweisen Vergabe von öffentlichen Aufträgen abgewichen werden kann, bestehen in Rechtsprechung, Literatur und der Rechnungsprüfung unterschiedliche Auffassungen. Das führt in der Vergabepaxis, insbesondere der Kommunen dazu, dass neben dem formalen Aufwand für die einzelfallbezogene Begründung das Rechtsrisiko, durch Prüfungsinstanzen (z. B. Vergabekammer, Vergabepflichtstelle) beanstandet zu werden, gemieden wird. Hinzu kommt, dass der Rechnungshof Rheinland-Pfalz – wie übrigens auch andere Landesrechnungshöfe und der Bundesrechnungshof – Vergaben an Generalunternehmen sehr skeptisch gegenübersteht. Er rät aufgrund seiner Prüfungserfahrungen in aller Regel von der Anwendung von Generalunternehmer- oder Totalunternehmervergaben ausdrücklich ab.

Weitgehende Einigkeit besteht hingegen darüber, dass Koordinationschwierigkeiten und Mehraufwand im Verwaltungsbereich der Vergabestelle bei der Einzellosvergabe auch im Zusammenhang mit Termindruck für die Ausführung der Leistung – im Regelfall – nicht ausreichen, um eine Ausnahme vom Grundsatz der Losvergabe zu begründen.

All dies erschwert es den betroffenen Kommunen, sich durch Gesamtvergaben von Verwaltungs- und Koordinationsaufwand zu entlasten, der in der derzeitigen Ausnahmesituation schlechterdings nicht mehr zu bewältigen ist. Der aus den betroffenen Kommunen zu vernehmende Ruf, Generalunternehmervergaben unter administrativ leichteren Bedingungen zuzulassen, ist daher verständlich.

¹ Gewährung staatlicher Finanzhilfen zur Beseitigung der Schäden aufgrund des Starkregens und des Hochwassers am 14. und 15. Juli 2021 in den Landkreisen Ahrweiler, Bernkastel-Wittlich, Cochem-Zell, Eifelkreis Bitburg-Prüm, Mayen-Koblenz, Trier-Saarburg und Vulkaneifel sowie der kreisfreien Stadt Trier (VV Wiederaufbau RLP 2021) - Verwaltungsvorschrift der Landesregierung vom 23. September 2021 (MinBl. S. 126)

Neben der einzelfallbezogenen Ausnahmeregelung in § 7 Abs. 2 MFG RLP soll eine zusätzliche Ausnahmebestimmung mittels einer Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes eingeführt werden.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes)

Zu Buchstabe a

Absatz 3 Satz 1 bestimmt, dass neben dem Ausnahmetatbestand nach Absatz 2 Satz 2 auf die losweise Vergabe von öffentlichen Aufträgen verzichtet werden kann, wenn die Landesregierung eine besondere Ausnahmesituation feststellt. Während Absatz 2 Satz 2 eine einzelfallbezogene Abweichung vom Grundsatz der Losvergabe zulässt, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern, soll durch Absatz 3 eine generelle Ausnahmemöglichkeit begründet werden, die die öffentlichen Auftraggeber von der administrativ aufwendigen Begründungspflicht und die damit einhergehenden Rechtsrisiken befreit. Die Ausnahme ist räumlich und zeitlich zu begrenzen.

Eine besondere Ausnahmesituation ist dadurch gekennzeichnet, dass die Einhaltung des Grundsatzes der Losvergabe als mittelstandsförderndes Instrument im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe durch die Folgen einer Krise überlagert wird. Zum Begriff der Krise wird auf § 4 Abs. 1 der Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) vom 12. Juli 2012 (BGBl. I S. 1509) in der jeweils geltenden Fassung verwiesen.

Hiernach ist eine Krise jede Situation, in der ein Schadensereignis eingetreten ist, das deutlich über die Ausmaße von Schadensereignissen des täglichen Lebens hinausgeht und dabei Leben und die Gesundheit zahlreicher Menschen erheblich gefährdet oder einschränkt, eine erhebliche Auswirkung auf Sachwerte hat oder lebensnotwendige Versorgungsmaßnahmen für die Bevölkerung erforderlich macht. Eine Krise liegt auch vor, wenn konkrete Umstände dafür vorliegen, dass ein solches Schadensereignis unmittelbar bevorsteht.

Anlass für die räumlich und zeitlich befristete generelle Ausnahme ist die Hochwasserkatastrophe im Sommer 2021, die ohne Zweifel die Voraussetzungen einer Krise im vorbezeichneten Sinne erfüllt. Sie hat nicht nur zu enormen Schäden bei öffentlichen Einrichtungen und Infrastruktur geführt. Die überaus zahlreichen zu bewältigenden Wiederaufbaumaßnahmen treffen zudem bei den einzelnen Kommunen auf einen Personalbestand, der für „normale“ Zeiten vorgehalten wird. Darüber hinaus sind die Wiederaufbauprojekte nach den Regelungen der Aufbauhilfe 2021 fristgebunden. In diesem Kontext erschwert die losweise Vergabe von öffentlichen Aufträgen den Wiederaufbauprozess in den Kommunen.

Mit der entsprechenden Anwendung des Absatzes 2 Satz 4 wird sichergestellt, dass Generalunternehmen zu verpflichten sind, in angemessenem Umfang Unteraufträge an Unternehmen der mittelständischen Wirtschaft zu vergeben, soweit die vertragsgemäße Ausführung dem nicht entgegensteht. Unterbeauftragten Unternehmen dürfen dabei keine ungünstigeren Bedingungen auferlegt werden als zwischen dem Generalunternehmen und dem öffentlichen Auftraggeber vereinbart sind.

Nach Absatz 3 Satz 2 besteht für die Landesregierung die Möglichkeit, nach Feststellung der besonderen Ausnahmesituation, die weitere Bestimmung der Ausnahme vom Grundsatz der Losvergabe in räumlicher und zeitlicher Hinsicht auf das für das öffentliche Auftragswesen zuständige Ministerium zu übertragen. Es entscheidet im Einvernehmen mit dem für das Kommunalrecht sowie dem für die Finanzen zuständigen Ministerium.

Zu Buchstabe b

Mit der Einfügung eines neuen Absatzes 3 verschieben sich die nachfolgenden Absatzbezeichnungen.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion
der SPD:
Martin Haller

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:
Pia Schellhammer

Für die Fraktion
der FDP:
Marco Weber