

Stellungnahme zu Fragen der Kommunalpolitik für die Sitzung der Enquete-Kommission „Zukunft von Mittelstand und Handwerk in NRW“ am 29. April 2016

1. Welche Probleme bestehen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge?

Eine effektive kommunale Vergabepraxis ist ein wichtiger Baustein in der regionalen Wirtschaftsförderung. Das ist gewährleistet, wenn die örtlichen Handwerksbetriebe eine Chance zur Beteiligung an Ausschreibungen erhalten. Die Einzel- und Fachlosvergabe sollte daher grundsätzlich Vorrang vor einer öffentlichen Bauvergabe an einen Generalunternehmer haben. Dabei ist auf eine sachgerechte Fachlosbildung zu achten, die eine Zusammenfassung gewerkfremder Leistungen vermeidet. Zudem lehnt das Handwerk funktionale Ausschreibungen ab, zumal diese nach § 3 Abs. 7 Tariftreue- und Vergabegesetz NRW, § 19 Mittelstandsförderungsgesetz NRW und nach der VOB nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig sind.

Die Kommunen sollten bis 1 Million Euro öffentliche Ausschreibungen vermeiden und von der Möglichkeit der beschränkten Ausschreibung Gebrauch machen. Die Möglichkeit hierzu ist durch die Erhöhung der Schwellenwerte geschaffen worden. Bei den beschränkten Ausschreibungen ist von zentraler Bedeutung, dass die beteiligten Betriebe bis auf einen Betrieb aus der Region stammen und keine Unternehmen aus Gebieten hinzugezogen werden, die mit den wirtschaftlichen Verhältnissen in der hiesigen Region nicht vergleichbar sind. Durch transparenzerhöhende Maßnahmen (z. B. Veröffentlichung der Auftragnehmer) sollte dieses Vergabesystem gefestigt werden. Die Vergabepraxis der kommunalen Gesellschaften sollte ebenfalls den o.g. Grundsätzen entsprechen. Das bedeutet, dass die regionalen Betriebe gute Chancen haben müssen, von den kommunalen Gesellschaften vergebene Aufträge zu erhalten. Dabei ist auch zu verlangen, dass Aufträge nicht einfach weiter gegeben werden dürfen, sondern Subunternehmer nur nach ausdrücklicher Genehmigung des öffentlichen Auftraggebers eingesetzt werden dürfen.

Die öffentliche Bauvergabe an einen Generalunternehmer ist problematisch. Zahlreiche Untersuchungen belegen, dass sie in aller Regel mit höheren Kosten verbunden ist als die Einzel- und Fachlosvergabe an einzelne Handwerker. Dabei ergeben sich Preisdifferenzen, die zwischen 7 und 15 Prozent der Auftragssumme zu Lasten der Generalunternehmervergabe liegen. Von einem fairen Leistungswettbewerb im Hinblick auf die Beteiligung des Mittelstandes kann bei der Generalunternehmervergabe nicht die Rede sein.

Die Vergabe an einen Generalübernehmer, der keine eigenen Bauleistungen erbringt, sondern nur Nachunternehmer einsetzt, ist nach der VOB im Regelfall unzulässig. Solche Ausschreibungen schließen kleine und mittlere Unternehmen aus, schränken den Wettbewerb ein und führen zu einer Verteuerung der Maßnahmen. Kommt es in Ausnahmefällen nach § 5 Abs. 2 VOB/A doch zur Vergabe an Generalunternehmer, sind diese nach der Novellierung des § 93 Abs. 3 GWB ausdrücklich darauf zu verpflichten, die Bestimmungen der mittelstandsfreundlichen Vergabe gegenüber Nachunternehmern anzuwenden. Von den öffentlichen Auftraggebern ist zu erwarten, dass sie die Beachtung dieser Bestimmungen überwachen. Auf funktionale Ausschreibungen mit Leistungsprogramm, die nach § 7 Abs. 13 VOB/A ohnehin nur in besonderen Ausnahmefällen zulässig sind, sollte grundsätzlich verzichtet werden. Nicht nur bei Großprojekten, sondern auch bei vielen kleinen und alltäglichen Vergabeentscheidungen kommt es zunehmend zu Problemen, weil die Qualität der Ausschreibungen zu wünschen übrig lässt. Das Handwerk fordert ein möglichst transparentes, planbares und bürokratiearmes Ausschreibungsverhalten der Kommunen. Die Kommunen sind aufgefordert, durch qualitativ gute Ausschreibungen ihren Teil dazu beizutragen, dass eine hohe Zahl von Angeboten eingeht, dass die Bauausführung reibungslos funktioniert und Streitigkeiten um Planungsänderungen, Kostensteige-

rungen und Verzögerungen bei der Ausführung vermieden werden. Dazu müssen sich die Kommunen stärker darum bemühen, in ausreichender Zahl qualifiziertes Personal einzusetzen. Dies erhöht erheblich die Rechtssicherheit bei der Vergabe und beschleunigt die Bauausführung. Allerdings ist mit der Einführung des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW der Bürokratieaufwand für Kommunen und für die sich an Ausschreibungen beteiligenden Unternehmen enorm gestiegen. Wer es mit dem Bürokratieabbau ernst meint, muss die gesetzlichen Regelungen bis auf die Regelungen zur Tariftreue streichen.

Bei allem Verständnis für die Bündelung von Marktmacht und das Interesse an preisgünstiger Beschaffung beobachtet das Handwerk die Entwicklung mit Sorge, dass Kommunen mit steigender Tendenz Dienstleistungsgesellschaften in privatrechtlicher Form auch zu dem Zweck gründen, sich von den Anforderungen des öffentlichen Vergaberechts zu lösen. So soll damit u.a. das Nachverhandlungsverbot umgangen werden. Dabei kommt es zusätzlich mitunter auch zu einem Tätigwerden außerhalb des Gemeindegebiets, was gegen die Gemeindeordnung verstößt und zu einer unmittelbaren Konkurrenzfähigkeit gegenüber privaten Unternehmen führt.

2. Wie bewerten Sie die gegenwärtige Praxis der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Unternehmen?

Viele Städte und Gemeinden versuchen derzeit angesichts ihrer finanziell schwierigen Lage durch wirtschaftliche Betätigung in vermeintlich gewinnbringenden Bereichen zusätzliche Einnahmequellen zu erschließen. Die wirtschaftliche Betätigung erfolgt in diesen Fällen nicht mehr, weil dies ein „dringender öffentlicher Zweck“ erfordert, wie er in der alten Fassung von § 107 der Gemeindeordnung Nordrhein- Westfalen als Voraussetzung genannt worden war, sondern aus schlichtem finanzwirtschaftlichen Eigeninteresse der jeweiligen Kommune. Mit großer Sorge beobachtet das Handwerk, diese Entwicklung.

Längst lässt sich eine deutliche Tendenz zur Ausweitung der Tätigkeitsbereiche kommunaler Betriebe feststellen. Leistungen öffentlicher oder halböffentlicher Betriebe werden mittlerweile auch gemeindeübergreifend angeboten und erstrecken sich auf immer mehr Felder außerhalb des engeren Bereiches der kommunalen Daseinsvorsorge. Bestehende und rekommunalisierte Stadtwerke, Bauhöfe, Wegebaugemeinschaften und andere öffentliche oder halböffentliche Betriebe treten unter Nutzung der bestehenden steuerrechtlichen und finanziellen Privilegien durch ihre Leistungen in unmittelbare Konkurrenz zum Handwerk vor Ort, ohne dass sie sich privatwirtschaftlichem Risiko stellen müssen. Die kommunale öffentliche Hand betätigt sich heute z.B. als Tischler oder Elektrohandwerker, sie bietet mancherorts sogar Kfz-Reparaturen an. Stadtwerke erweitern ihren Service in private Bereiche über den klassischen Hausanschlussbereich hinaus. Die Leistungen privater Reinigungsbetriebe drohen durch Eigenbetriebe ersetzt zu werden. Durch die neue Personalausweisverordnung wird zulasten der örtlichen Fotografen die Erstellung von Passbildern durch die Einwohnermeldeämter ermöglicht. Kommunen dehnen ihre Aktivitäten im Bestattungswesen auf handwerkliche Leistungsangebote aus. Energieversorgungsunternehmen bieten ihren Kunden vermehrt „Rundum-Sorglos-Pakete“ an, indem sie die Heizungsanlage im Haus des Kunden errichten und warten lassen. Telekommunikationsunternehmen in kommunaler Hand verhalten sich ähnlich. Den auch vor dem Hintergrund des Breitbandausbaus weiter expandierenden IKT-Markt wollen kommunale Telekommunikationsdienstleister durch Ausweitung ihres Dienstleistungsangebotes über den Netzbetrieb und den Providerdienst hinaus mit All-Inklusiv-Dienstleistungs- und -produktangebote intensiver erschließen. In der Folge werden typische Leistungen des informationstechnischen Handwerks wie die Installation, Wartung und Pflege der häuslichen/betrieblichen Netzwerkstruktur nebst den notwendigen technischen Komponenten mit angeboten.

Die Entwicklung zeigt, dass die derzeit geltende Regelung von § 107 GO („öffentlicher Zweck“) viel zu unbestimmt ist, um die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen zulasten der privaten Marktteilneh-

mer wirksam einzudämmen. Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen muss wieder strikt auf das Erfordernis eines dringenden öffentlichen Zwecks beschränkt werden.

3. Welche Probleme bestehen bei der kommunalen Wirtschaftsförderung für kleine und mittlere Unternehmen?

Kleine und mittlere Unternehmen sind ganz besonders auf eine hohe Qualität kommunaler Verwaltungsdienstleistungen angewiesen. In Handwerksunternehmen ist der Betriebsinhaber bzw. Geschäftsführer in der Regel von der Auftragsbeschaffung bis hin zur Rechnungslegung in alle unternehmerischen Entscheidungen direkt eingebunden. Die auf diesem Weg anfallenden Aufgaben, u.a. die Einholung von behördlichen Genehmigungen, liegen allein im direkten Verantwortungs- und Tätigkeitsbereich des Unternehmers – anders als in Großbetrieben, die über juristisch qualifizierte Fachabteilungen verfügen. Jede administrative Maßnahme geht auf Kosten der Zeit, die der Unternehmer für Auftragsakquisition und Betriebsorganisation aufbringen kann: Bürokratismus kostet Zeit und Geld.

Viele Handwerksunternehmen haben auch mit der schleppenden Zahlungsmoral von kommunalen und anderen öffentlichen Auftraggebern zu kämpfen. Da der Liquiditätsgrad vieler Handwerksunternehmen niedrig ist und sie oft eine zu geringe Eigenkapitalquote aufweisen, besteht ohnehin in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Gefahr von Liquiditätsengpässen bis hin zu einer Insolvenz. Unnötig forciert wird diese Gefahr durch unverhältnismäßig lange Zahlungsziele öffentlicher Auftraggeber. Deshalb fordert das Handwerk, dass die Verwaltungswege in der Kommune noch kürzer werden, dass Entscheidungen zum Beispiel zu gewerblichen Bauanträgen schneller erfolgen (innerhalb von 40 Arbeitstagen) und dass die Zahlungsziele in der Regel 15 Arbeitstage nicht überschreiten. Besonders problematisch ist die Zahlungsmoral, zum Beispiel in Köln, bei Nachtragsarbeiten.

Etliche Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen haben sich bereits von der „Gütegemeinschaft mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“ zertifizieren lassen oder orientieren sich zumindest an den Zertifizierungskriterien. Die Erfüllung der 14 Kriterien für die Zertifizierung als „mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“ verbessert nicht nur die Verwaltungsabläufe, sondern kann auch Potenziale zur Senkung der Verwaltungskosten erschließen. Das in diesem Zusammenhang verliehene RAL-Gütezeichen kommt zudem einem Standortqualitätssiegel gleich. Alle Kommunen des Landes sind aufgefordert, sich um eine solche Zertifizierung zu bemühen und Mittelstandsverträglichkeit zum Markenzeichen ihres Verwaltungshandelns zu machen oder zumindest die Zertifizierungskriterien umzusetzen. In Großstädten sollte aufgrund der komplexen Verwaltungsstrukturen im Sinne eines schnellen und für den Handwerker unkomplizierten Verfahrens ein Ansprechpartner in der Wirtschaftsförderung speziell für die Belange von Handwerksunternehmen vorhanden sein.

Neben der mangelnden Bereitstellung von für Handwerksunternehmen geeigneten Gewerbeflächen in Großstädten wird seitens der Handwerksunternehmen auch die mangelnde zeitliche Erreichbarkeit der Wirtschaftsförderung beklagt. In Verbindung damit zu sehen ist auch die Bestandspflege bei kleinen und mittleren Unternehmen, die sich in ländlichen Regionen positiver darstellt als in den Metropolen. Die Wirtschaftsförderungen in den Metropolen konzentrieren sich bei der Bestandspflege zumeist auf die Großunternehmen. In ländlichen Regionen kennen die Wirtschaftsförderer auch ihre kleineren Gewerbebetriebe besser und widmen sich ihnen auch mehr bei standortpolitischen Fragen. Eine Umfrage der Handwerkskammer zu Köln im Frühjahr 2014 zur Zufriedenheit der Handwerksunternehmen mit ihren Standortkommunen bestätigt dieses Bild. So belegt die Studie, dass der Kontakt zwischen Handwerksbetrieben und kommunaler Wirtschaftsförderung in ländlichen Regionen nicht nur deutlich häufiger erfolgt, sondern auch intensiver ist als in den Großstädten.

Die zeitliche Erreichbarkeit der Behörden sollte durch die Digitalisierung von Behördendienstleistungen deutlich erhöht werden. Das gilt auch für die Wirtschaftsförderungen.

4. Gibt es positive Beispiele für Kooperationen von Kommunen?

Die Kooperation zwischen Handwerk und Kommunen erfolgt auf vielen Ebenen und in vielfältiger Form. So gibt es im Bezirk der Handwerkskammer zu Köln im Bereich des Klimaschutzes und der Energieeffizienz Kooperationen. Die Bonner Energieagentur wird getragen sowohl von der Stadt als auch von der Handwerkskammer, der Kreishandwerkerschaft und den örtlichen Innungen. Handwerksbetriebe sind als Expertenbetriebe beteiligt. Ähnliche Einrichtungen gibt es im Bergischen Land. Dort wird das Bergische Energiekompetenzzentrum gemeinsam vom Kreis und der Kreishandwerkerschaft betrieben.

Bei der Erstellung und der Umsetzung der kommunalen Klimaschutzkonzepte ist das Handwerk – vertreten durch die Handwerkskammer – ein wichtiger Partner. Die Handwerkskammer zu Köln ist im Beirat zum Klimaschutzkonzept der Stadt Bonn. Handwerkskammer, Kreishandwerkerschaft, Stadt Bonn und weitere Akteure haben einen gemeinsamen Flyer zur Energieeffizienz in kleinen und mittleren Unternehmen entwickelt. Auch bei der Umsetzung der Maßnahmen des Klimaschutzkonzepts der Stadt Köln wirkt die Handwerkskammer aktiv mit.

Die Handwerkskammer zu Köln hat gemeinsam mit der Stadt Köln eine Elektromobilitätsinitiative durchgeführt, im Rahmen derer Handwerksbetriebe die Möglichkeit haben, Elektroautos eine Woche lang kostenlos zu testen.

Zur Förderung der Bauwirtschaft gibt es eine Clearingstelle der Stadt Köln und der Handwerkskammer zu Köln, um Vergabeverfahren zu optimieren.

Die Handwerkskammer zu Köln hat gemeinsam mit dem kommunalen Energieversorger in Köln, der RheinEnergie AG eine Kampagne „Energiebündel“ initiiert, im Rahmen derer 80.000 Kölner Haushalte Gutscheine für Thermografieaufnahmen, Energieeinsparberatungen, Heizungsanlagenchecks etc. erhalten haben. Ebenso wurde mit dem Energieversorger ein Wettbewerb „Handwerk spart Energie“ veranstaltet. 33.000 Handwerksbetriebe im Kölner Kammerbezirk wurden angeschrieben und nach im Betrieb durchgeführten Energiesparmaßnahmen befragt. Die besten Lösungen wurden prämiert.

Eine Kooperation zwischen Handwerkskammer und Kommunen gibt es auch im Bereich der „Ökoprofit“-Projekte.

Eine flächendeckende Kooperation mit allen 53 Kammerbezirksgemeinden bzw. den vier Kreisverwaltungen im Kammerbezirk gibt es seitens der Handwerkskammer zu Köln bei ihrer Stauhotline „123 – staufrei“.

Die Handwerkskammer zu Köln hat im Herbst 2015 mit der Stadt Köln eine Mittelstandsvereinbarung unterzeichnet und kooperiert mit der Stadt im Sinne einer besseren Mittelstandsorientierung der Kommunalverwaltung und der Kommunalpolitik.

Vergleichbare Beispiele gibt es natürlich auch in anderen Regionen des Landes.

^{*)} Das Dokument stellt die kommunalpolitische Position der Handwerkskammer zu Köln dar und enthält Passagen aus den „Kernforderungen des nordrhein-westfälischen Handwerks zu den Kommunalwahlen 2014“