

Messung der Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Verwaltungslasten im Land NRW durch die Novellierung des Tariftreue- und Vergabege- setzes NRW

vorgelegt dem

Ministerium für Wirtschaft, Energie,
Industrie, Mittelstand und Handwerk
des Landes Nordrhein-Westfalen



sowie der



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Ministerium für Wirtschaft, Energie,
Industrie, Mittelstand und Handwerk
des Landes Nordrhein-Westfalen
Berger Allee 25, 40213 Düsseldorf

Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW
Immermannstraße 7
40210 Düsseldorf

bearbeitet von:

Prof. Dr. Volker Wittberg, Fachhochschule des Mittelstands (FHM)
Rechtsanwalt Hans-Georg Kluge, Staatssekretär a.D. | Landrat a.D.
Frauke Ley, lfd. Stadtrechtsdirektorin, Stadt Bielefeld
Dr. Thomas Wolf-Hegerbekermeier, Leiter Recht, Kreis Lippe
Elisa Goldmann, Fachhochschule des Mittelstands (FHM)

Bielefeld, 25. April 2016

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 1. GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG – DER ENTWURF DER NOVELLE DES TARIFTREUE- UND VERGABEGESETZ DES LANDES NRW – TVGG-NRW | 1 |
| 1.1 ZIEL UND ABLAUF DER MESSUNG | 3 |
| 1.2 WESENTLICHE ÄNDERUNGEN ZUR BESTEHENDEN RECHTSLAGE..... | 6 |
| 2 RECHTSUNTERWORFENE NORMADRESSATEN DER NOVELLE DES TVGG NRW | 10 |
| 2.1 DUALITÄT DES ADRESSATENKREISES | 10 |
| 2.2 WIRTSCHAFT: UNTERNEHMEN, DIE DIE LIEFERUNG VON WAREN, DIE AUSFÜHRUNG VON BAULEISTUNGEN ODER DIE ERBRINGUNG VON DIENSTLEISTUNGEN ZUM GEGENSTAND HABEN | 11 |
| 2.3 VERWALTUNG: ÖFFENTLICHE VERGABESTELLEN DES LANDES NRW | 11 |
| 3 UNTERSUCHUNGSMETHODIK | 12 |
| 3.1 ABSCHÄTZUNG DER REDUZIERUNG DES ERFÜLLUNGSaufwANDS DER WIRTSCHAFT | 12 |
| 3.2 ABSCHÄTZUNG DER REDUZIERUNG DES VOLLZUGSAufwANDS DER VERWALTUNG | 14 |
| 4. ERGEBNISSE DER PILOTMESSUNG | 18 |
| 4.1 REDUZIERUNG DES ERFÜLLUNGSaufwANDS DER WIRTSCHAFT..... | 18 |
| 4.2 REDUKTION DER VOLLZUGSLASTEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG | 22 |

DANK BEI MITWIRKENDEN

Die Gutachter danken allen Interviewpartnern aus den beteiligten Unternehmen, dem Kreis Lippe und der Stadt Bielefeld sowie den anderen öffentlichen Stellen, die sich bereit erklärt haben, Prognosen in Bezug auf durch die Novellierung des TVgG NRW entstehende Entlastungen anzustellen. Auf einen Dank unter namentlicher Nennung der Beteiligten wird verzichtet, weil mehrere Interviewpartner ausdrücklich auf Vertraulichkeit Wert gelegt haben. Das wird selbstverständlich respektiert.

1. GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG – DER ENTWURF DER NOVELLE DES TARIFTREUE- UND VERGABEGESETZ DES LANDES NRW – TVGG-NRW

Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung ist es, die Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft sowie der Verwaltungslasten im Land NRW, die durch die Novellierung des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW zu erwarten ist, abzuschätzen. Hier wird erstmals ein Landesgesetz mittels der in dem ersten NRW-Modellprojekt erprobten Methodik zum Erkenntnisobjekt gemacht. Die Ergebnisse der Messung werden in das entsprechende Clearingverfahren bei der Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei IHK NRW eingebracht.

Diese Untersuchung ist von der Fachhochschule des Mittelstands (FHM) in Bielefeld durchgeführt worden. Der Bürokratiekostenabbau ist dort bereits seit 2004/2005 ein zentrales Forschungsfeld. So wurde hier u.a. das erste deutschsprachige Methodenhandbuch zum Standardkosten-Modell (Erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen) veröffentlicht, das in der Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates ausdrücklich als Bezugsstelle herangezogen wurde.¹

Die FHM hat im Februar 2007 das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau (NZBA) als abhängiges Hochschulinstitut angesiedelt (www.nzba.de). Das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau (NZBA) hat es sich im Kontext der Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrats zur Aufgabe gemacht, den Bürokratiekostenabbau in Deutschland zu begleiten und zu forcieren. Dabei steht seit der Gründung das in den Niederlanden entwickelte Standardkosten-Modell als Methode, die Bürokratie erstmals messbar gemacht hat, im Vordergrund der Arbeiten. Die Arbeit des NZBA wird begleitet durch ein hochkarätig besetztes Kuratorium aus Persönlichkeiten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft.

¹ BT-Drucksache 16/1406 (2006), S. 5.

Ein Forschungsschwerpunkt in den Jahren 2008/2009 waren die Bürokratiekosten der Kommunen, deren Dokumentation im Nomos-Verlag in Baden-Baden unter dem Titel „Bürokratiekostenabbau in Deutschland“ erschienen ist. Diese Veröffentlichung basiert auf einer in den Jahren 2008 und 2009 durch das NZBA durchgeführten Studie, in der die Bürokratiebelastung durch Informationspflichten in Verwaltungen gemessen wurde. Ergebnis der Untersuchung war, dass die deutschen Kommunen jährlich rund 8 Millionen Arbeitsstunden allein für die Erfüllung der durch Bundes-, Landes- und EU-Recht auferlegten Informationspflichten aufwenden müssen. Dies entspricht einer Gesamtbelastung von ca. 400 Millionen Euro an Bürokratiekosten.

Die FHM ist im Jahr 2010 vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz damit beauftragt worden, ein Gutachten zu den Informations- und Vollzugskosten aufgrund des Vorschlages der Europäischen Kommission für die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz (kurz: BRRL) für die öffentliche Verwaltung auf Basis des Standardkosten-Modells zu erstellen. Damit liegt erstmals eine systematische Kostenschätzung der Auswirkungen eines geplanten EU-Rechtsaktes in Deutschland vor dessen Inkrafttreten vor.

Im Jahr 2011 hat das NZBA im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft eine Studie über „Staatliche Bürokratiekostenüberwälzung als unternehmerisches Gegenwartsproblem“ vorgestellt. Die Studie umfasst ein Verzeichnis von auf der Bundesebene veranlassten und unentgeltlich geleisteten Unternehmenspflichten, die originär solche des Staates sind, von diesem aber auf Unternehmen übertragen worden sind (sog. Indienstnahme Privater) und enthält darüber hinaus eine Fallstudie über die Belastung durch ausgewählte Arbeitgeberpflichten in einem mittelständischen Familienunternehmen.

In den Jahren 2012 und 2013 hat das NZBA ein Forschungsprojekt zur Entwicklung eines Standardnutzen-Modells für die Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundesebene bearbeitet, das durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

gefördert worden ist und in dem es darum ging, ob neben den Kosten auch die den Gesetzesvorhaben entspringenden Vorteile („Nutzen“) in quantifizierter Weise abgebildet werden können. Dieser Projektbericht wurde im März 2013 im Bundeskanzleramt an den damaligen Bundesumweltminister Altmaier und Staatsminister von Klöden übergeben und auf einem Side Event der Bundesregierung anlässlich der UN Climate Change Conference in Doha/Qatar präsentiert. Die Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung hat das Projekt mit dem 2. Preis für gute Gesetzgebung ausgezeichnet.

Zuletzt hat das NZBA im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei IHK NRW die erste Pilotmessung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Vollzugslasten des Landes NRW am Beispiel der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) sowie der Durchführungsverordnung des Bundes vorgelegt.

1.1 ZIEL UND ABLAUF DER MESSUNG

Das Ziel der hier vorgestellten Messung ist die Abschätzung der Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Verwaltungslasten im Land NRW durch die Novellierung des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW.

Das Tariftreue- und Vergabegesetz des Landes NRW (TVgG-NRW) ist in seiner ursprünglichen Fassung am 1. Mai 2012 in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist es, den fairen Wettbewerb bei der öffentlichen Auftragsvergabe sicherzustellen und gleichzeitig Sozialverträglichkeit, Umweltschutz und Energieeffizienz zu berücksichtigen. Zudem soll die Qualität und Innovation der Angebote gefördert werden.

Mit der Novellierung des TVgG-NRW sollen ausdrücklich nicht die ökologischen, sozialen und innovativen Ziele reduziert werden. Es wird indes angestrebt, den bürokratischen Aufwand für die Betroffenen zu minimieren und die Anwenderfreundlichkeit des Gesetzes deutlich zu

erhöhen (vgl. hierzu Eckpunktepapier für die Clearingstelle Mittelstand).

Die Projektdurchführung ist in den folgenden Schritten erfolgt:

1. Erarbeitung der konkreten Änderungen der Unternehmens- und Verwaltungspflichten auf der Basis der ursprünglichen und der Entwurfs-Fassung des TVgG-NRW sowie Entwicklung eines Pflichtenkataloges
2. Ermittlung und gegebenenfalls Strukturierung der Normadressaten aus Wirtschaft und Verwaltung
3. Auswahl der als Befragungsteilnehmer zu beteiligenden Unternehmen und Verwaltungen sowie anderen Stellen (z.B. zur Ermittlung der Fallzahlen für die Hochrechnung)
4. Befragungen zur Abschätzung der Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft bei Unternehmen und der Verwaltungslasten im Land NRW
5. Plausibilitätsprüfung der erhobenen Ergebnisse
6. Erstellung des Projektberichtes

Dabei hat die FHM das Standardkosten-Modell angewandt und bei der Auswahl der an der Messung zu beteiligenden Unternehmen und Verwaltungsstellen eng mit dem Auftraggeber, insbesondere der Clearingstelle Mittelstand, zusammengearbeitet.

Die Aufgabenstrukturierung, -verteilung und -terminierung ist wie folgt konkretisiert:

Ab 16.03.2016 bis 04.04.2016

Erarbeitung eines Pflichtenkatalogentwurfs auf der Grundlage des Novellierungsentwurfs durch die FHM

04.04.2016

Übermittlung des Pflichtenkatalogentwurfs durch die FHM an die Clearingstelle Mittelstand

04.04.2016 bis 11.04.2016

Abstimmung des Pflichtenkatalogentwurfs mit den Beteiligten durch die Clearingstelle samt Rückkoppelung des Ergebnisses mit der FHM

11.04.2016 bis 25.04.2016

Befragung der Unternehmen und Kommunen durch die FHM

25.04.2016

Präsentation der Ergebnisse bei der Clearingstelle und Vorlage des Projektberichts

1.2 WESENTLICHE ÄNDERUNGEN ZUR BESTEHENDEN RECHTSLAGE

1.2.1 SCHWELLENWERT § 2 IV TVGG NEU

Pflichtinhalt:

Schwellenwert bzw. Bagatellgrenze zur Entbürokratisierung durch Anhebung und Vereinheitlichung: Gültigkeit des Gesetzes ab Auftragswert i.H.v. 20.000€ ohne MWSt. §§ 6 TVgG neu (Umweltschutz und Energieeffizienz) und 7 (Mindestanforderungen Arbeitsbedingungen) bereits ab 5.000€.

Pflichtadressat: Unternehmen und Verwaltung

1.2.2 TARIFTREUE, MINDESTLOHN § 4 III TVGG NEU

Pflichtinhalt:

Anpassung an bundesgesetzlichen Mindestlohn nach MiLoG (sobald bundesgesetzlicher Mindestlohn Landesgrenze erreicht)

Pflichtadressat: Unternehmen und Verwaltung

1.2.3 UMWELTSCHUTZ UND ENERGIEEFFIZIENZ § 6 TVGG NEU

Pflichtinhalt:

Schwellenwert 5.000€. Neu ist die ausdrückliche Festlegung der zu bedenkenden Kriterien des Umweltschutzes wie sog. Lebenszykluskosten, Energieeffizienz, Leistungs- und Funktionsanforderungen.

Pflichtadressat: Unternehmen und Verwaltung

1.2.4 MINDESTANFORDERUNGEN INTERNATIONALE ARBEITSORGANISATION § 7 TVGG NEU

Pflichtinhalt:

Schwellenwert 5.000€. Vereinbarkeit mit Mindeststandards der ILO-Kernarbeitsnormen für angebotene Produkte und Produktgruppen.

Pflichtadressat: Unternehmen und Verwaltung

1.2.5 FRAUENFÖRDERUNG § 8 TVGG NEU

Pflichtinhalt:

Frauenförderung bleibt unberührt. Hier abweichender Schwellenwert nach 8 I Nr.1 ab 20 Beschäftigte und nach Nr.2 ab 50.000€ für Leistungen und 150.000€ für Bauleistungen.

Pflichtadressat: Unternehmen und Verwaltung

1.2.6 BESTBIETERPRINZIP § 9 TVGG NEU

Pflichtinhalt:

Nach § 9 I 1 TVgG neu muss nur noch der Bestbieter die nach dem TVgG erforderlichen Belege und Verpflichtungserklärungen vorlegen; aber nach § 9 II TVgG neu muss Information über Pflichten in Ausschreibung erfolgen; Bestbieter hat gem. § 9 III TVgG neu nach Aufforderung durch Behörde dann Nachweise und Erklärungen vorzulegen; es handelt sich um die Verpflichtungserklärungen nach der RsVO zum TVgG vom 8.4.2013; s. Anlagen 1-6-; S. 47ff. der RsVO; (Vgl. Anl. 1 RsVo S. 47f. Tariftreue und Mindestlohn für Dienst- und Bauleistungen; Anl.2 RsVO S. 49ff. für Arbeitnehmerentsendegesetz/Nachunternehmer für Leistungen; Anl.3 RsVO S. 52 für Arbeitnehmerentsendegesetz/Nachunternehmer für Bauleistungen; Anl.4 RsVO S. 55ff. für ILO-Mindestarbeitsbedingungen; Anl.5 RsVO S. 60ff. für ILO-Mindestarbeitsbedingungen Nachunternehmer; Anl.6 RsVO S. 61ff. für Frauenförderung).

Pflichtadressat: Unternehmen und Verwaltung

1.2.7 EINFÜHRUNG TVGG-SIEGEL § 16 IV NR. 5 TVGG NEU

Pflichtinhalt:

Ermächtigungsgrundlage für RsVO zur Einführung eines Siegelsystems anstelle der Erbringung sämtlicher nach TVgG erforderlicher Nachweise durch Unternehmen.

Pflichtadressat: Unternehmen und Verwaltung

1.2.8 SERVICESTELLE

Pflichtinhalt:

Servicestelle informiert jedermann unentgeltlich über Anwendungsfragen.

Pflichtadressat: das für Wirtschaft zuständige Ministerium MWEIHMH und Unternehmen

2 RECHTSUNTERWORFENE NORMADRESSATEN DER NOVELLE DES TVGG NRW

2.1 DUALITÄT DES ADRESSATENKREISES

Bürokratischer Aufwand umfasst unterschiedliche Normadressaten wie Unternehmen der Privatwirtschaft, öffentliche Verwaltungen, Einrichtungen des Dritten Sektors sowie bürgerschaftlich Engagierte, Bürgerinnen und Bürger.²

Grundsätzlich handelt es sich dann um einen Norm- oder Pflichtadressaten, wenn durch einen in seiner Person (es kann auch um juristische Personen gehen, also z.B. um öffentliche Verwaltungen) erfüllten Tatbestand Rechte und Pflichten für ihn entstehen; er muss direkt rechtlich und nicht nur faktisch in einem Recht betroffen sein.³ Juristische Personen des öffentlichen Rechts, also etwa Kommunen, werden regelmäßig dadurch Pflichtadressaten, dass sie das Gesetz kraft eines normativen Auftrages zu vollziehen haben.

Die SKM-Methodik geht grundsätzlich von drei Gruppen potentiell Normbetroffener, also den Pflichtadressaten, aus.⁴ Es handelt sich um die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die öffentliche Verwaltung.

Alle Vorgaben, die sich an natürliche Personen richten, sind Vorgaben für Bürgerinnen und Bürger. Ist eine natürliche Person ein Unternehmer, dann zählen diejenigen Vorgaben, die sich an die Person aufgrund ihrer Eigenschaft als Unternehmer richten, als Vorgaben für die Wirtschaft.

Zum Normadressaten Wirtschaft zählt jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, die zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt und dem Privatsektor zugerechnet wird. Der Privatsektor umfasst auch karitative Organisationen und den ehrenamtlichen Sektor; nicht darunter fallen öffentliche Verwaltung, private Haushalte und exterritoriale Körperschaften und Organisationen.

² Pfisterer, P.: Bürokratieentlastung im europäischen Rechtsrahmen, AWW-Informationen Special VI/2011 (2011), S. 24.

³ BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 706/08, 1 BvR 814/08, 1 BvR 819/08, 1 BvR 832/08, 1 BvR 837/08 -.

⁴ Wichtigsten Begriffsdefinitionen der WebSKM-Datenbank und zum Thema Erfüllungsaufwand, <https://goo.gl/ZiUFIL>, Web.

Als öffentliche Verwaltung gelten die mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben beauftragten Verwaltungsträger (rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts einschließlich Beliehene im Rahmen der ihnen übertragenen hoheitlichen Kompetenzen).

Diese Untersuchung befasst sich in erster Linie mit zwei Gruppen innerhalb der Normadressaten: die Wirtschaft, also die Unternehmen, und die öffentliche Verwaltung.

2.2 WIRTSCHAFT: UNTERNEHMEN, DIE DIE LIEFERUNG VON WAREN, DIE AUSFÜHRUNG VON BAULEISTUNGEN ODER DIE ERBRINGUNG VON DIENSTLEISTUNGEN ZUM GEGENSTAND HABEN

Die potentiellen Normadressaten der Wirtschaft sind sämtliche Unternehmen, die sich um die Lieferung von Waren, Ausführung von Bauleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen bei öffentlichen Vergabestellen im Land NRW bewerben und/oder den entsprechenden Auftrag ausführen. Dies gilt für alle öffentlichen Vergaben, die unter das TVgG-NRW fallen. Da prinzipiell sämtliche etwa 700.000 mittelständische Unternehmen im Land betroffen sein können, erfolgt die Hochrechnung der Gesamtentlastung der Wirtschaft nicht auf einer Unternehmens-Fallzahl, sondern auf der Basis der ausgelobten öffentlichen Ausschreibungen.

2.3 VERWALTUNG: ÖFFENTLICHE VERGABESTELLEN DES LANDES NRW

Die Betroffenheit der zuständigen Verwaltungsstellen erstreckt sich auf sämtliche öffentliche Vergabestellen (Land NRW und nachgeordnete Landesbehörden, Kreise, Städte und Gemeinden, Landschafts- und Kommunalverbände, kommunale Unternehmen, Einrichtungen öffentlichen Rechts u.a.).

3 UNTERSUCHUNGSMETHODIK

Dieses Projekt bedient sich für die Abschätzung der Reduzierung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft auf der einen Seite und Reduzierung des Vollzugaufwands der Verwaltung auf der anderen Seite der mittlerweile international anerkannten Methode des Standardkosten-Modells.⁵ Dem Aufwand der Wirtschaft, die ihr auferlegten Handlungspflichten zu erfüllen, stehen dabei spiegelbildlich die Vollzugslasten der Verwaltung gegenüber, die Einhaltung dieser politisch beschlossenen Handlungspflichten zu überwachen. Das gleiche gilt für solche Handlungspflichten, die den Bürgerinnen und Bürgern auferlegt werden. Nur alle zusammen ergeben ein tatsächliches Bild der durch die Regulierung voraussichtlich zu erwartenden Kosten. Folgerichtig unterscheidet der Leitfaden des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands auch zwischen den Aufwendungen, die bei den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung entstehen.⁶

3.1 ABSCHÄTZUNG DER REDUZIERUNG DES ERFÜLLUNGSaufwands DER WIRTSCHAFT

Seit 2006 treibt die Bundesregierung den Abbau bürokratischer Belastungen voran. Sie hat ein Verfahren entwickelt, um diese, die sich aus Gesetzen und Verordnungen des Bundes ergeben, transparent darzustellen.⁷ Diese Belastungen, auch als Erfüllungsaufwand bezeichnet, umfassen „den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ (gem. § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz). Damit ist die Wirtschaft eine der im Gesetz ausdrücklich genannten Zielgruppen zur Anwendung des Standardkosten-Modells. Für den Begriff „Unternehmen“ als wichtigste Gruppe des Normadressaten Wirtschaft gibt es keine einheitliche Definition. Im System der Unternehmensstatistiken der Statistischen Ämter ist ein Unternehmen definiert als „kleinste rechtlich-selbständige Einheit, die aus handels-

⁵ Fachhochschule des Mittelstands - FHM, Standardkosten-Modell: Erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen für Unternehmen und Betriebe in Deutschland Bielefeld (2005).

⁶ Statistisches Bundesamt, Fn. 6, S. 14, 19 und 28.

⁷ Deutsche Bundesregierung, Einführung des Standardkosten-Modells -Methodenhandbuch der Bundesregierung. Berlin (2006).

bzw. steuerrechtlichen Gründen Bücher führt und eine jährliche Feststellung des Vermögensbestandes bzw. des Erfolgs der wirtschaftlichen Tätigkeit vornehmen muss.“ Das Unternehmen umfasst alle Betriebe und schließt freiberuflich Tätige mit ein.⁸ Die Bestimmung der betrachteten Unternehmen ist für die spätere Hochrechnung des für den Erfüllungsaufwand ermittelten Daten sinnvoll, um zu Aussagen über den Gesamtaufwand der Wirtschaft bei der Umsetzung der neuen Handlungspflichten in dem untersuchten Gesetz zu gelangen.

Daher ist dieses Projekt zur Ermittlung der Reduzierung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft nach den Schritten vorgegangen, die vom Statistischen Bundesamt dafür vorgeschlagen werden. Grundsätzlich ist es nach der Definition der zu erfüllenden Handlungspflichten⁹ dafür erforderlich, die jeweilige Anzahl der maßgeblichen Fälle und den jeweiligen Aufwand je Fall zu bestimmen. Im Anschluss daran kann dann die rechnerische Extrapolation erfolgen. Ist eine Vorgabe oder ein Prozess periodisch zu erfüllen, ergibt sich die jährliche Fallzahl aus der Multiplikation der jährlichen Häufigkeit der Erfüllung je Betroffenen mit der Anzahl der Betroffenen. Ist die Vorgabe oder der Prozess anlassbezogen zu erfüllen (z. B. Abnahme einer Filteranlage durch die zuständige Stelle nach Einbau), wird nur die Anzahl der jährlich zu erwartenden Fälle zugrunde gelegt. Bei Schwankungen kann ein sachgerechter Mittelwert herangezogen werden. Ob es im Übrigen günstiger ist, zunächst die Fallzahl oder zunächst den Aufwand je Fall zu bestimmen, hängt vom Einzelfall ab.

In diesem Projekt haben sich die handelnden Personen aus Gründen der Zweckmäßigkeit dafür entschieden, zunächst die Entlastung für jede veränderte Handlungspflicht aus dem TVgG neu zu ermitteln und diese Entlastung je Auftragsvergabe im Anschluss anhand der konkreten Vergabezahlen im Land Nordrhein-Westfalen hochzurechnen.

⁸ Dto., S. 13.

⁹ Siehe oben, Kap. 1.4.

3.2 ABSCHÄTZUNG DER REDUZIERUNG DES VOLLZUGSAUFWANDS DER VERWALTUNG

Die Ermittlung des Vollzugsaufwandes - d.h. des Erfüllungsaufwandes, der der Verwaltung aus landesrechtlichen Vorgaben entsteht - erfolgt in diesem Pilotprojekt ebenfalls mit Hilfe des Standardkosten-Modells.

Auf Basis der Aktivitäten, die sich für eine Behörde aus den rechtlichen Vorgaben ergeben, wird der zu- oder abnehmende Personal- und Sachaufwand geschätzt und in Euro-Beträgen dargestellt. Dabei kommt es nicht auf die wissenschaftliche Genauigkeit, sondern vielmehr auf plausible Angaben an. Die Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit sollen mit angemessenem Aufwand ein realitätsnahes Bild der zu erwartenden Be- und Entlastungen erhalten. Zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands wurde ein Leitfaden mit Praxisbeispielen erstellt, der unter www.bundesregierung.de abgerufen werden kann.¹⁰

¹⁰ Statistisches Bundesamt, Fn. 6.

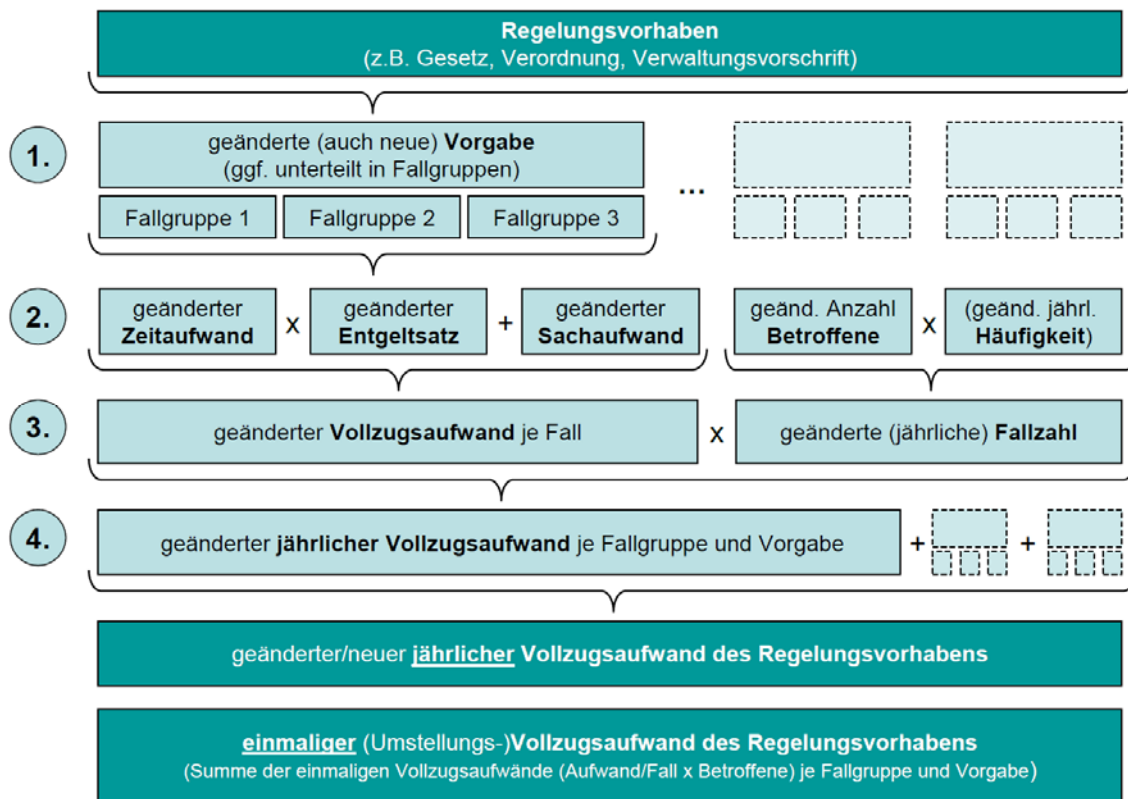


Abbildung 1: Prüfschema zur Ermittlung des einmaligen und jährlichen Vollzugsaufwands¹¹

Schritt 1: Vorgaben klären

Zunächst werden die neuen Vorgaben der zu untersuchenden Regulierung herausgestellt. Vorgaben sind Einzelregelungen, die in der Verwaltung unmittelbar zur Entstehung oder Änderung des Vollzugsaufwands führen. Sie verpflichten die Verwaltung bzw. die Verwaltungsmitarbeiter, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder auch bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen Verpflichtungen zur Beteiligung anderer Verwaltungen, der Öffentlichkeit und von Betroffenen, zur Überwachung von Zuständen, Handlungen und Verhaltensweisen sowie zur Erteilung von Bescheiden, Bescheinigungen und Auskünften. Wird eine Vorgabe auf unterschiedliche Weise erfüllt (z.B. Antragsbearbeitung mit und ohne Beratung des Antragstellers) und sind dadurch unterschiedliche Aufwände zu erwarten, werden dafür sogenannte Fallgruppen gebildet. Für jede Fallgruppe ist der Vollzugsaufwand separat zu ermitteln und darzustellen.

¹¹ Statistisches Bundesamt, Fn. 6, S. 7.

Schritt 2: Fallzahlen ermitteln

Vorgaben muss die Verwaltung entweder periodisch oder anlassbezogen erfüllen. Bei periodisch zu erfüllenden Vorgaben ergibt sich die Fallzahl aus der Multiplikation der jährlichen Häufigkeit mit der Anzahl der Betroffenen (z.B. Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe). Die Häufigkeit gibt an, wie oft pro Jahr eine Vorgabe künftig zu erledigen sein wird. Bei Vorgaben, die anlassbezogen erfüllt werden müssen (z.B. aufgrund von Anträgen), sollte die Zahl der jährlich zu erwartenden Fälle als Fallzahl zugrunde gelegt werden. Bei Schwankungen ist ein sachgerechter Mittelwert zu verwenden.

Schritt 3: Vollzugsaufwand je Fall

Der Vollzugsaufwand umfasst den in Euro-Beträge umgerechneten administrativen einmaligen und wiederkehrenden Aufwand zur Erbringung einer öffentlichen Leistung bzw. zur Erfüllung einer rechtlich normierten Pflicht der Verwaltung. Dazu gehören die Personal- und Sachaufwände für die Bereitstellung von Informationen, das Bearbeiten von Anträgen und die Durchführung von Überwachungsaufgaben. Dafür werden die wesentlichen anfallenden Tätigkeiten der Verwaltungsträger zur Erfüllung einer Vorgabe bzw. eines Prozesses identifiziert. Auf dieser Grundlage werden anschließend der anfallende Personal- und ggf. Sachaufwand bestimmt. Durch Addition des Aufwands für alle Tätigkeiten wird dann der Gesamtaufwand je Fall bestimmt. Als Hilfsmittel für die Identifizierung der zu erwartenden Tätigkeiten wird eine Checkliste mit den möglichen Tätigkeiten der Verwaltung zur Erfüllung einer Vorgabe herangezogen.

In dem hiesigen Projekt werden folgende Aktivitäten für die Abschätzung (der Reduzierung) des Vollzugsaufwands der Verwaltung zugrunde gelegt:

Checkliste mit Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung bei der Anwendung des TVgG

I Schwellenwert

- Prüfung des Vergabevermerks auf den Schwellenwert

II Tariftreue, Mindestlohn

- Vordruck für die Verpflichtungserklärung zum Mindestlohn der Ausschreibung beifügen

III Umweltschutz und Energieeffizienz

- Vordruck der Ausschreibung beifügen (bisher: Soll-Regelung für alle Vergaben; jetzt: Muss-Regelung für Vergaben über 5.000 €)

IV Mindestanforderungen internationale Arbeitsorganisation

- Eigenerklärung zu den sozialen ILO-Kriterien für die Auftragsdurchführung der Ausschreibung beifügen

V Frauenförderung

- Prüfung der Unternehmensgröße; Verpflichtungserklärung zur Frauenförderung der Ausschreibung beifügen.

VI Bestbieterprinzip

- Abschlussprüfung der Unterlagen des Bestbieters

VII TVgG-Siegel

- Überprüfung des Bieters in der TVgG-Datenbank.

VIII Servicestelle

- Nicht relevant für Vergabestellen

Der Personalaufwand in der Verwaltung wird über die zu erwartende Arbeitszeit pro Tätigkeit und Fall dargestellt und mit den laufbahnspezifischen Entgeltsätzen der mit der Bearbeitung üblicherweise betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern multipliziert.

4. ERGEBNISSE DER PILOTMESSUNG

4.1 REDUZIERUNG DES ERFÜLLUNGSaufwANDS DER WIRTSCHAFT

Für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft werden als relevante Normadressaten sämtliche Unternehmen angesehen, die sich um die Lieferung von Waren, Ausführung von Bauleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen bei öffentlichen Vergabestellen im Land NRW bewerben und/oder den entsprechenden Auftrag ausführen. Dies gilt für alle öffentlichen Vergaben, die unter das TVgG-NRW fallen. Da prinzipiell sämtliche etwa 700.000 mittelständische Unternehmen im Land betroffen sein können, erfolgt die Hochrechnung der Gesamtentlastung der Wirtschaft nicht auf einer Unternehmens-Fallzahl, sondern auf der Basis der ausgelobten öffentlichen Ausschreibungen.

Die Abschätzung des Erfüllungsaufwands erfolgte auf der Grundlage von Unternehmensbefragungen zwischen dem 11. April und dem 25. April 2016.

Der Erfüllungsaufwand wird nach dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung für jedes einzelne betrachtete Unternehmen erhoben, gemittelt und basierend auf der relevanten Fallzahl (Anzahl öffentliche Vergaben) hochgerechnet.

Der in Stundenanzahl erhobene Personalaufwand wird auf der Basis der Lohnkostentabelle Wirtschaft aus dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Oktober 2012¹² ermittelt, und zwar nach **Gesamtwirtschaft (hohes Qualifikationsniveau): 47,30€/Stunde**.

Es handelt sich im Folgenden um erhobene Messergebnisse bei einzelnen ausgewählten Probanden, welche anschließend, wie in der Tabelle „Erfüllungsaufwand der Wirtschaft“ zu sehen

¹² Statistisches Bundesamt, Fn. 6.

ist, gemittelt und aggregiert wurden. Die Nummerierungen in den folgenden Tabellen stehen für die anonymisierten Unternehmen:

| Unternehmen | | Pflichten I - VIII | | | | | | | |
|---|---------------|--------------------|----------|----------|----------|------------|-------------|--------------------|------------------|
| | | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII |
| Marketing & Event | Unternehmen 1 | - | - | 0 | 0 | -5 | -20 | -600 pro Jahr | -60 pro Jahr |
| | Unternehmen 2 | - | - | 0 | 0 | k.A. | -10 | 0 | -600 pro Jahr |
| Handwerk | Unternehmen 3 | -20 | - | 0 | 0 | k.A. | -20 | 0 | 0 |
| | Unternehmen 4 | -10 | - | 0 | 0 | -5 | -15 | -600 pro Jahr | -720 pro Jahr |
| Baugewerbe & Landschaftsbau | Unternehmen 5 | - | - | 0 | 0 | -7 | -30 | -6.000 pro Jahr | -600 pro Jahr |
| | Unternehmen 6 | - | - | 0 | 0 | -1 | -5 | -600 pro Jahr | 0 |
| | Unternehmen 7 | -10 | - | 0 | 0 | k.A. | -10 | 0 | 0 |
| Informationstechnik | Unternehmen 8 | - | - | 0 | 0 | -10 | -30 | -60 pro Jahr | 0 |
| | Unternehmen 9 | - | - | 0 | 0 | -1 | -10 | -1.800 pro Jahr | 0 |
| Minuten Gesamt | | -40 | - | 0 | 0 | -29 | -150 | -9.660 | -1.980 |
| Ø Minuten pro Unternehmen pro Fall | | -13 | - | 0 | 0 | -5 | -17 | -20* | -4* |

* Bei 475 Bewerbungen der Unternehmen

| Unternehmen | Pflichten I - VIII | | | | | | | |
|---|--------------------|--|----------|----------|--|--------------|---------------|---------------|
| | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII |
| Minuten Gesamt | -40 | - | 0 | 0 | -29 | -150 | -9.660 | -1.980 |
| Ø Minuten pro Unternehmen pro Fall | -13 | - | 0 | 0 | -5 | -17 | -20* | -4* |
| Minuten x Fallzahl (siehe unten) in Mio. Minuten | -20,8 | Nicht quanti- fizierbar | 0 | 0 | Nicht quanti- fizierbar | -10,2 | -4 | -0,8 |

* Bei 475 Bewerbungen der Unternehmen

Bezugswerte

| | Anzahl pro Jahr |
|-------------------------|-----------------|
| Vergaben NRW < 20.000 € | 400.000 |
| Vergaben NRW > 20.000 € | 200.000 |
| Vergaben NRW insgesamt | 600.000 |

| | Anzahl |
|----------------------|--------|
| Ø Bieter pro Vergabe | 4 |

I Schwellenwert

Fallzahl =
Anzahl Vergaben unter Schwellenwert (20.000 €) * Ø Zahl aller Bieter

VI Bestbieterprinzip

Fallzahl =
Anzahl Vergaben über Schwellenwert (20.000 €) * Ø Zahl aller nicht erfolgreichen Bieter

VII Einführung TVgG-Siegel & VIII Servicestelle

Fallzahl =
Anzahl Vergaben über Schwellenwert (20.000 €) * 1 (=Bestbieter)

Danach ergibt sich folgende Gesamtschätzung der Reduktion des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft:

| | Einsparungen in Mio. € Mio. Minuten x Lohnsatz pro Minute (47,30 € / 60) |
|---|--|
| I Schwellenwert | -16,4 Mio. € |
| II Tariftreue, Mindestlohn | Nicht quantifizierbar |
| III Umweltschutz und Energieeffizienz | 0 |
| IV Mindestanforderungen internationale Arbeitsorganisation | 0 |
| V Frauenförderung | Nicht quantifizierbar |
| VI Bestbieterprinzip | -8 Mio. € |
| VII Einführung TVgG-Siegel | -3,2 Mio. € |
| VIII Servicestelle | -0,6 Mio. € |
| Σ | 28,2 Mio. € |

Bei der Gesamtschätzung sind die folgenden Prämissen zugrunde gelegt:

1. Schwellenwert: Für alle Vergaben unterhalb des Schwellenwertes wird für alle Bieter (Bestbieter und Nicht-Bestbieter) angenommen, dass sie die gesamte Zeitersparnis bei der Angebotsabgabe realisieren. Weitere materielle Ersparnisse werden durch die befragten Unternehmen nicht angenommen, da sie regelmäßig auch Angebote oberhalb der Schwellenwerte abgeben und daher die materiellen Pflichten des TVgG ohnehin erfüllen. Das gilt insbesondere für die Tariftreuepflicht, Umweltschutz- und Energieeffizienzpflichten sowie die ILO-Kernarbeitsnormen.
2. 2. – 5. Hier konnten durch die befragten Unternehmen keine bis allenfalls marginale Entlastungen bzw. Veränderungen zum TVgG alt angegeben werden. Als problematisch werden für die Abschätzung die differenzierten Schwellenwerte angesehen. Daher wird die Gesamtentlastung unter Punkt 1. (Schwellenwerte) summiert. Zudem werden die Änderungen bei Mindestlohn (zunächst) und Frauenförderung nicht wahrgenommen.

3. 6. Bestbieterprinzip: Für alle Vergaben oberhalb des Schwellenwertes (1.) wird für alle Nicht-Bestbieter angenommen, dass sie die gesamte Zeitersparnis bei der Angebotsabgabe realisieren.
4. 7. – 8. Die Angaben zum TVgG-Siegel sowie zur Servicestelle wurden auf die unternehmensindividuellen Fallzahlen bezogen.
5. Bei der Gesamt-Fallzahl wird auf die Befragungen der Vergabestellen zurückgegriffen, die auf alle öffentliche Vergabestellen in NRW hochgerechnet ist. Ebenso wird auf die Angaben zu der durchschnittlichen Bieterzahl sowie zu dem Anteil der Vergaben unterhalb und oberhalb der Schwellenwerte zurückgegriffen.

Zudem werden von den befragten Unternehmen die folgenden Hinweise gegeben:

1. Die relativ geringen Einspareffekte ergeben sich aufgrund der ohnehin relativ bürokratiearmen Pflichten in der Phase der Angebotsabgabe (routinemäßiges Ausfüllen bereits bekannter Formulare).
2. Der Gewinn liegt wohl v.a. auch in einer Vereinheitlichung und der Rechtssicherheit der Neuregelung im Vergleich zur unübersichtlichen Rechtslage zuvor (Unklarheiten über Umfang der erforderlichen Erklärungen und Dienstleister und Zertifizierungsstellen). Mit der Novellierung werden also auch Standardisierung, Vereinheitlichung und Rechtssicherheit erreicht.

Diese Thematik wird von Kienbaum im Evaluationsbericht auf S. 90 auch bereits diskutiert, darauf verweist auch die Gesetzesbegründung zum TVgG neu zum Siegelsystem (S. 35). Die Unternehmen sprechen nach dem Bericht aber eher von geringem bis mittehohem Aufwand durch das alte Gesetz (s. Bericht S. 134 unten).

4.2 REDUKTION DER VOLLZUGSLASTEN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Nach § 1 TVgG NRW ist es Zweck des Gesetzes, einen fairen Wettbewerb um das wirtschaftlichste Angebot bei der Vergabe öffentlicher Aufträge unter gleichzeitiger Berücksichtigung von Sozialverträglichkeit, Umweltschutz und Energieeffizienz sowie Qualität und Innovation der Angebote zu fördern und unterstützen. Öffentliche Aufträge sind Aufträge, die öffentliche Auftraggeber an die Privatwirtschaft vergeben. Der Begriff der öffentlichen Auftraggeber ist dabei in § 99 GWB definiert: Danach sind öffentliche Auftraggeber

1. Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen,
2. andere juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, sofern
 - a) sie überwiegend von Stellen nach Nummer 1 oder 3 einzeln oder gemeinsam durch Beteiligung oder auf sonstige Weise finanziert werden,
 - b) ihre Leitung der Aufsicht durch Stellen nach Nummer 1 oder 3 unterliegt oder
 - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder eines ihrer zur Geschäftsführung oder zur Aufsicht berufenen Organe durch Stellen nach Nummer 1 oder 3 bestimmt worden sind; dasselbe gilt, wenn diese juristische Person einer anderen juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts einzeln oder gemeinsam mit anderen die überwiegende Finanzierung gewährt, über deren Leitung die Aufsicht ausübt oder die Mehrheit der Mitglieder eines zur Geschäftsführung oder Aufsicht berufenen Organs bestimmt hat,
3. Verbände, deren Mitglieder unter Nummer 1 oder 2 fallen,
4. natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie nicht unter Nummer 2 fallen, in den Fällen, in denen sie für

Tiefbaumaßnahmen, für die Errichtung von Krankenhäusern, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen, Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsgebäuden oder für damit in Verbindung stehende Dienstleistungen und Wettbewerbe von Stellen, die unter die Nummern 1, 2 oder 3 fallen, Mittel erhalten, mit denen diese Vorhaben zu mehr als 50 Prozent subventioniert werden.

Damit ist der Kreis der dem TVgG NRW unterworfenen Rechtspersönlichkeiten weit gefasst. Die dafür geltenden Regelungen des Vergaberechts ergeben sich aus dem GWB, der auf Grundlage von § 113 GWB erlassenen Rechtsverordnung der Bundesregierung sowie den einzelnen Vergabe- und Vertragsordnungen. Dabei macht es nach § 99 GWB keinen Unterschied, ob es sich bei dem öffentlichen Auftraggeber um eine das Land NRW selbst, eine Kommune, ein Kommunalverband, eine unter maßgeblichem öffentlichem Einfluss stehende Beteiligungsgesellschaft in privater Rechtsform oder einen öffentlich-rechtlichen Zweckverband handelt, wozu in der Regel auch die Sparkassen gehören. Da in NRW den Kommunen der größte Anteil des Verwaltungsvollzugs übertragen ist, hat diese Untersuchung die Befragung öffentlicher Auftraggeber unter solchen Kommunen vorgenommen, von deren Bereitschaft zur Projektteilnahme die Fachhochschule des Mittelstands selbst Kenntnis hatte und die nach einer Abfrage durch die Kommunalen Spitzenverbände der Hochschule gemeldet worden waren. Danach haben sich als kommunale Vergabestellen folgende Behörden beteiligt (alphabetische Reihenfolge):

- Stadt Bielefeld
- Stadt Bonn
- Stadt Düsseldorf
- Kreis Lippe
- Märkischer Kreis
- Stadt Mettmann
- Stadt Tönisvorst

Dabei haben der Kreis Lippe und die Stadt Bielefeld neben den eigentlichen Aufgaben der Abschätzung der eigenen Vollzugsentlastungen zudem eine koordinierende Funktion unter den beteiligten Behörden übernommen, um den Vorgang der eigentlichen Ermittlung zu steuern.

Nach der Methodik des SKM wird der Vollzugsaufwand der Verwaltung regelmäßig anhand von definierten Standardaktivitäten in den einzelnen Behörden ermittelt.¹³ Da sich diese Standardaktivitäten aber in erster Linie auf die Durchführung von öffentlich-rechtlichen Verwaltungsverfahren beziehen, lassen sie sich nicht ohne weiteres auf die Anbahnung einer zivilrechtlichen Auftragsvergabe übertragen. Um nach den methodischen Grundsätzen des SKM gleichwohl die durch die Reform des TVgG NRW erwartete Reduzierung des Personalaufwands in den Vergabestellen zu ermitteln, wurden mittels einer Vorabbefragung zunächst spezifische Aktivitäten der Vergabestellen definiert, die sich auf die einzelnen Neuerungen des TVgG NRW beziehen.¹⁴

Für die Bemessung des eigentlichen Personalaufwands greift diese Studie auf die Personalkosten zurück, wie sie vom Nationalen Normenkontrollrat empfohlen werden.¹⁵ In Anlehnung an die Lohnkostentabelle für Informationspflichten der Wirtschaft nach dem Standardkostenmodell wurde für die Verwaltung vom Statistischen Bundesamt (StBA) eine eigene Tariflohntabelle entwickelt. Analog zum Bereich Wirtschaft werden die Standardlohnsätze der Verwaltung getrennt nach Hierarchieebene und Qualifikationsniveau in Euro ausgewiesen. Nach den Ergebnissen der Befragung handelt es sich bei dem Personal in den Vergabestellen um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des gehobenen Dienstes, für die nach der v.g. Lohnkostentabelle ein Standardlohnsatz von 38,20 € pro Stunde vorgesehen ist.

Nach alledem ergibt sich folgende Gesamtschätzung der Reduzierung des Vollzugsaufwands der beteiligten kommunalen Vergabestellen in Nordrhein-Westfalen:

¹³ Bundesregierung, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2012, S. 29.

¹⁴ Siehe diese Standardaktivitäten der Vergabestellen oben: Kap. 3.2, Seite 16.

¹⁵ Bundesregierung, Fn. 13, aaO, S. 46.

Schwellenwert (§ 2 TVgG NRW neu)

Hinsichtlich der Änderungen in den Schwellenwerten gaben die Kommunen an, dass sie zwar eine Vereinfachung der Vergabeprüfungen, aber dadurch keinerlei Entlastung erwarten. Lediglich die Stadt Mettmann gab einen einmaligen Mehraufwand an, um die erforderlichen Makros zur Zusammenstellung der Vergabeunterlagen zu erstellen. Der Märkische Kreis erwartet durch die veränderten Schwellenwerte einen zusätzlichen Prüfaufwand. In der Gesamtschau erwarten die Kommunen jedoch durch die veränderten Schwellenwerte keine Entlastung.

Tariftreue, Mindestlohn (§ 4 Abs. 3 TVgG NRW neu)

Auch durch die Anpassung nordrhein-westfälischer Regelungen an die Vorschriften des bundesgesetzlichen MiLoG erwarten die Kommunen allenfalls eine marginale und daher hier zu vernachlässigende Entlastung.

Umweltschutz, Energieeffizienz (§ 6 TVgG NRW neu)

Die durch § 6 TVgG NRW neu eingeführte Muss-Regelung gegenüber der bisher geltenden Kann-Regelung zur Berücksichtigung von Aspekten des Umweltschutzes und der Energieeffizienz erwarten die Kommunen zwar eher eine Be- als eine Entlastung. Allerdings weisen nur der Märkische Kreis und die Stadt Tönisvorst auf zu erwartende Schwierigkeiten im Gesetzesvollzug hin, da die neuen „Muss-Kriterien“ nun bereits bei der Formulierung der Leistungsbeschreibung und nachträglichen Prüfung der Bieterunterlagen berücksichtigt werden müssen. Nach Auskunft der anderen Kommunen fanden solche Überlegungen bereits auch bisher bereits statt. Die Prüfung der Bieterunterlagen reduziert sich zudem durch die Konzentration auf den sog. Bestbieter nach § 9 TVgG NRW. Stellt man daher an dieser Stelle zunächst nur auf

die beizufügenden Vordrucke ab, sind auch diese Belastungen allenfalls marginal und können deswegen an dieser Stelle vernachlässigt werden.

Mindestanforderungen Internationale Arbeitsorganisation (§ 7 TVgG NRW neu)

Hinsichtlich der Eigenerklärungen zu den sozialen ILO-Kriterien für die Auftragsdurchführung sehen die Kommunen keine messbare Entlastung. Der Kreis Lippe erwartet durch die geänderten Schwellenwerte eine Entlastung vor allem bei kleineren Vergaben. In der Gesamtschau erwarten die Kommunen auch hier keine Entlastung.

Frauenförderung (§ 8 TVgG NRW neu)

Ob die Verpflichtungserklärungen zur Frauenförderung der Ausschreibung beizufügen sind oder nicht, macht für die Kommunen keinen wirklichen Unterschied. Der Märkische Kreis weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die hier zu berücksichtigenden unterschiedlichen Schwellenwerte und Mitarbeiterzahlen schon zu einem höheren Prüfaufwand führen können. Eine Entlastung ist damit nach übereinstimmender Auffassung der Kommunen aber nicht verbunden.

Bestbieterprinzip (§ 9 TVgG NRW neu)

Neben den anderen Neuerungen des TVgG NRW ist das Bestbieterprinzip die einzige Gesetzesänderung, von der sich einige Kommunen eine Entlastung versprechen. Die Entlastung sehen die Kommunen vor allem im Wegfall der bisher erforderlichen Nachforderung von Unterlagen, die nunmehr nur noch bei sog. Bestbieter anzufordern sind. Zum Teil wurde es bereits jetzt schon so gehandhabt, dass aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung die fehlenden Unterlagen nur von dem Bieter eingefordert wurden, der mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auch den Zuschlag für die ausgeschriebene Leistung erhalten sollte. Insoweit passt sich mit dem neuen TVgG die geltende Rechtslage der tatsächlichen Verwaltungspraxis an und

trägt damit zur Rechtssicherheit bei. Die Stadt Düsseldorf erwartet wegen der großstädtisch bedingten hohen Anzahl von Vergaben eine Entlastung von mehreren hundert Stunden. Der Märkische Kreis weist jedoch darauf hin, dass durch die unterschiedlichen Nachforderungsfristen von drei Tagen nach dem TVgG NRW und sechs Tagen nach der VOB/A eine Rechtsunsicherheit geschaffen wird, die zu erhöhtem Erklärungsbedarf mit dem Bieter führen kann. Gleichwohl sind sich die Kommunen einig, dass sich die tatsächliche Entlastung in der einzelnen Vergabe mit etwa 5 Minuten bemessen lässt.

TVgG-Siegel (§ 16 Abs. 4 Nr. 5 TVgG NRW neu)

Nach den Erfahrungen mit der bereits heute möglichen Präqualifikation erwarten die Kommunen durch die Einführung des neuen TVgG-Siegels keine wirkliche Entlastung. Die mögliche Entlastung der Vergabestellen durch die nun nicht mehr erforderliche Prüfung der Ausschreibungsunterlagen auf Erklärungsinhalte und Verpflichtungserklärungen wird jedoch kompensiert durch die nun zusätzlich erforderliche Recherche auf der Internetseite zum neuen TVgG-Siegel. Schon bisher musste jedes an öffentlichen Aufträgen interessierte Unternehmen seine Eignung gegenüber den öffentlichen Auftraggebern nachweisen, in dem eine vorgelagerte, auftragsunabhängige Prüfung der Eignungsnachweise entsprechend der in § 6 VOB/A definierten Anforderungen vornahm. Erfahrungsgemäß machten von einer solchen Präqualifikation nach § 6 VOB/A nur größere Bauunternehmen Gebrauch. Auch wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Handhabung einer solchen Qualifikation durchaus mit Schwierigkeiten verbunden ist. Allerdings erhofft sich die Stadt Tönisvorst durch das neue TVgG-Siegel eine Entlastung durch geringeren Datenverkehr. In der Gesamtschau erwarten die Kommunen jedoch vor dem Hintergrund der Erfahrungen keine nennenswerte Entlastung durch diese neue Form der Präqualifikation.

Servicestelle (§ 17 TVgG NRW neu)

Ob die neue Servicestelle tatsächlich Entlastungen für die einzelne Vergabestelle bringen wird, sehen die Kommunen eher kritisch, zeigen sich jedoch diesem neuen Angebot durchaus offen. Die Stadt Tönisvorst erwartet von der neuen Servicestelle die Übernahme von Einzelfallberatungen, die bisher durch die Vergabestelle wahrgenommen wurde. In der Gesamtschau ist eine messbare Entlastung der Vergabestellen durch die neue Servicestelle des Ministeriums jedoch nicht anzunehmen.

Danach stellt sich die Entlastung durch die Veränderungen des TVgG NRW neu in den befragten Kommunen wie folgt dar:

| Kommune | Pflichten I – VIII | | | | | | | | Σ |
|--------------------------------------|--------------------|----|-----|----|---|----|-----|------|----|
| | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | |
| Stadt Bielefeld | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Stadt Bonn | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Stadt Düsseldorf | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -3 | 0 | 0 | -3 |
| Kreis Lippe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -5 | 0 | 0 | -5 |
| Märkischer Kreis | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Stadt Mettmann | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Stadt Tönisvorst | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -5 | 0 | 0 | -5 |
| Ø Minuten pro Kommune pro Vergabe | | | | | | -5 | | | -5 |

Für die Extrapolation der Entlastungen auf ganz NRW ist zuvor eine Abschätzung der Anzahl von Vergaben durch öffentliche Auftraggeber erforderlich.

Anhand der in den befragten Städten genannten Zahlen zu den Vergaben wird geschätzt, dass in den kreisfreien Städten und Kreisen jährlich durchschnittlich 3.000 Vergaben mit einem Auftragswert über 500 € getätigt werden. In den kreisangehörigen Städten und Gemeinden werden durchschnittlich 300 Vergaben jährlich angenommen.

Vor dem Hintergrund der Vielzahl weiterer öffentlicher Auftraggeber, die sich aus § 99 GWB ergeben – etwa das Land selbst, Landesbetriebe, Landschaftsverbände und Unternehmen und Einrichtungen mit Mehrheitsbeteiligungen der öffentlichen Hand -, wird die Zahl der kommunalen Vergaben von 273.900 vorsichtig verdoppelt (547.800), sodass im Folgenden von einer gerundeten Anzahl von Vergaben in NRW von zirka 600.000 p.a. ausgegangen wird. Davon entfallen zirka ein Drittel, also rund 200.000, auf solche Vergaben, die den Schwellenwert von 20.000,00 € überschreiten. Der Großteil der Vergaben liegt zum Teil deutlich darunter. Da insbesondere die Entlastung durch das Bestbieterprinzip erst ab einem Auftragswert von 20.000,00 € greift, ergibt sich folgende Extrapolation für das Land NRW:

| Kommunen | Anzahl | Ø Vergaben p.a. | Σ Vergaben p.a. |
|-----------------------------------|------------|-----------------|-----------------|
| Kreisfreie Städte | 23 | | |
| + Kreise | 31 | | |
| Kreisfreie Städte + Kreise | 54 | 3.000 | 162.000 |
| + Kreisangehörige Kommunen | 373 | 300 | 111.900 |
| Σ | | | 273.900 |

Vorsichtige Verdopplung der Anzahl der kommunalen Vergaben, da es eine Vielzahl weiterer öffentlicher Auftraggeber (vgl. § 99 GWB) gibt.

| | Anzahl pro Jahr |
|--|-----------------|
| Vergaben NRW insgesamt (gerundet) | 600.000 |
| davon < 20.000 € | 400.000 |
| davon > 20.000 € | 200.000 |

200.000 öffentliche Vergaben p.a. x 5 Min Entlastung pro Vergabe = 1.000.000 Min.

1.000.000 Minuten = 16.666,66 Stunden

16.666,66 Stunden x 38,20 € Standardstundensatz g.D. = 636.666,66 €

**Gerundet beträgt damit die Entlastung in den öffentlichen
Vergabestellen durch das neue TVgG NRW insgesamt**

640.000 €.

Von allen befragten Vertretern der Städte wird ausdrücklich begrüßt, dass das TVgG NRW neu das Recht nun den realen Abläufen im Vergabeverfahren anpasst, damit erstmals tatsächlich anwendbar wird und erheblich zur Rechtssicherheit öffentlicher Vergaben in NRW beiträgt.