

Buchbesprechungen

Wolfgang Trautner und Christoph Schwabe, Praxishandbuch Sektorenverordnung – Anwendungsbereich, Verfahren, Rechtsschutz, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2010, 296 S. und CD-ROM mit Synopse SektVO und Abschnitte 3 und 4 VOB/A

Innerhalb des sowieso schon sehr speziellen Rechtsgebietes „Öffentliches Auftragswesen“ war das Sektorenvergaberecht seit jeher ein Sonderbereich, der die Praktiker in Unternehmen des öffentlichen Wirtschaftsrechtes vor besondere Herausforderung gestellt hat. Wer als öffentlicher Auftraggeber im Sinne des Vierten Teils des GWB (§ 98 Nr. 1 bis 4 GWB) für seine Tätigkeit in der Trinkwasser- oder Energieversorgung oder im öffentlichen Verkehr Lieferungen oder Leistungen beauftragen will, muss die am 29.9.2009 in Kraft getretene Sektorenverordnung (SektVO) berücksichtigen. Voraussetzung ist, dass der jeweilige Auftragswert oberhalb der EU-Schwellenwerte von 4,845 Mio. EUR bzw. 387.000 EUR liegt. Die SektVO tritt an die Stelle der dritten und vierten Abschnitte der ehemaligen Verdingungsordnung VOB/A 2006 und VOL/A 2006 und bezieht die freiberuflichen Leistungen nach dem Gepräge der Vergabeordnung für freiberufliche Leistung (VOF) ausdrücklich in ein einheitliches und geschlossenes Vergaberegime der Auftraggeber ein. Die SektVO steht zwar direkt unterhalb des GWB und damit auf der gleichen Stufe wie die Vergabeverordnung (VgV), jedoch beinhaltet sie so wie die unterhalb der VgV angesiedelten Vergabeordnungen VOB/A, VOL/A und VOF alle materiellen Vorgaben für die Vergabeverfahren. Die besondere Herausforderung für die Kommentatoren der Vorschriften liegt also in der Eigenheit der SektVO begründet, dass sie in vielen Bereichen deutlich weniger regelt, als man dies von der VOB/A gewöhnt ist.

Da kann es nicht verwundern, dass bei den Beschaffungsstellen vieler Sektorenauftraggeber noch erhebliche Unsicherheit darüber besteht, wie in Zukunft die einzelnen Vergabeverfahren zur Beschaffung von Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen (hier vor allem

Beratungsleistungen) ausgestaltet werden sollen. Zwar sind in den vergangenen Monaten zahlreiche Kommentierungen zu der neuen Sektorenverordnung erschienen. Von den gängigen juristischen Kommentaren unterscheidet sich das Praxishandbuch von Trautner und Schwabe durch den Versuch, mittels zahlreicher praktischer Beispiele und Tipps dem Praktiker umsetzbare Handlungsanleitungen für rechtskonformes Verhalten zu geben. Dazu gehören im Anhang nicht nur Checklisten für alle denkbare Verfahrensarten bei der Sektorenauftragsvergabe, sondern auch eine strikt am Ablauf eines Vergabeverfahrens orientierte Darstellung der einzelnen Vorschriften der 34 Paragraphen umfassenden SektVO. Besonders gute Orientierung gibt dem erfahrenen Vergabepraktiker die umfangreiche Synopse auf der beigefügten CD-ROM, in der man anhand der vertrauten Vorschriften aus der VOB/A die Entsprechung in der SektVO finden kann.

In der Struktur gibt das Praxisbuch einen guten Überblick über die Einordnung der SektVO im Gesamtgefüge des Vergaberechts (Kap. 1), über den Anwendungsbereich der Sektorenverordnung (Kap. 2) sowie über die Ausnahmenvorschriften und die Freistellungsmöglichkeiten (Kap. 3). Hier werden Hilfestellungen für ein solches Freistellungsverfahren von bestimmten Teilbereichen der Sektoren bei der EU-Kommission gegeben. In den anschließenden Kapiteln zur Leistungsbeschreibung, zur Verfahrenswahl, Bekanntmachung und Eigenschaftsprüfung (Kap. 4 bis 7), werden sehr präzise die Durchführung der einzelnen Verfahren (Kap. 8) und deren Beendigung durch Zuschlag oder Aufhebung (Kap. 9) beschrieben. Besonders hilfreich ist die gesonderte Auseinandersetzung mit der Frage, nach welchen Vorgaben die Sektorenauftraggeber bei solchen Aufträgen vorgehen müssen, die nicht die EU-Schwellenwerte erreichen (Kap. 10). Hier findet der Leser eine fundierte Abhandlung zur sogenannten Unterschwellenmitteilung der EU-Kommission vom 1.8.2006, die seit der Entscheidung des Europäischen Gerichts zur dagegen gerichteten, aber erfolglosen Klage der Bundesrepublik Deutschland ganz beson-

dere Relevanz erlangt hat. Hier missachten viele öffentliche Auftraggeber elementare Verpflichtung zur Transparenz und diskriminierungsfreien Auftragsvergabe.

Mit dem sehr praxisorientierten Abschnitt zum Rechtsschutz vor Vergabekammern und anderen Nachprüfungsinstanzen (Kap. 11) wird ein Handbuch abgerundet, das nicht zuletzt wegen seiner guten Lesbarkeit für den Praktiker von großem Nutzen sein wird. Zielgruppe sind Sektorenauftraggeber ebenso wie anwaltliche Berater von Bietern oder Auftraggebern oder auch die Vergabekammern, die sich diesem „neuen“ Thema Sektorenverordnung zwangsläufig verstärkt annehmen müssen.

Reinhold Kopp

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Metropolräume in Europa, Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn 2010, 108 S.

Die Globalisierung der Wirtschaft, die unterschiedlich stark auch die Politik, die Wissenschaft und die Kultur erreicht hat und von immer leistungsfähigeren erdumspannenden Datennetzen angetrieben wird, hat neben wirtschaftlichen und informationellen Dimensionen auch eine räumliche, die sich insbesondere in der Entwicklung von Metropolregionen zu Knotenpunkten für weltweite Netzwerke zeigt. Die analytische Erfassung dieser neuen Geographie ist Aufgabe einer in enger Anlehnung an die Volkswirtschaftslehre arbeitenden Raumordnung und -planung. Der vorliegende Band des BBSR trägt zur theoretischen Aufarbeitung der Metropolfunktionen und -erscheinungen innovativ bei.

Er untersucht, anders als ältere Studien zu vorgegebenen Metropolregionen, 8480 europäische Standorte anhand von 38 Indikatoren auf das Vorhandensein von Metropolfunktionen, was einen Vergleich der räumlichen Verteilung der Metropolfunktionen im europäischen Gesamttraum ermöglicht. Er strukturiert metropolitane Funktionen neu und verwendet einen analytisch neuen Regionalisierungsansatz, der das Untersuchungsfeld nicht von vorneherein durch die Berücksichtigung vorhandener administrativer Strukturen einengt.

Frühere europäische Städtestudien waren zu dem Ergebnis gelangt, dass sich von London über die Randstad und Brüssel, das Ruhrgebiet, die Rheinschiene, den Alpenraum bis nach Mailand und Genua die sog. „Blaue Banane“ erstreckt, ein dynamischer Städteraum, der Frankreich weitgehend umgeht.¹⁰ Frankreich schloss daraus, neben Paris die Entwicklung weiterer Metropolen zu fördern, um nicht von der Dynamik der „Blauen Banane“ abgekoppelt zu werden. Ebenfalls in Richtung einer polyzentrischen Städteentwicklung ging der Raumbild-Ansatz des „bunch of grapes“, der „Traube“,¹¹ der die Konzentration der Städte im europäischen Kernraum und ihr Verhältnis zur Peripherie in den Vordergrund stellte. Das Bild eines europäischen „Pentagons“, eines Fünfecks mit den Eckpunkten London, Paris, Mailand, München und Hamburg,¹² sollte die einseitig wirtschaftliche Stärke abbildende „Blaue Banane“ durch ein auf Bevölkerungskonzentration und Wirtschaftsleistung gestütztes Raumkonzept ablösen. Eine weitere Studie¹³ erfasste 178 Agglomerationsräume der damaligen EU-15 plus Norwegen und der Schweiz, analysierte sie anhand von 15 Indikatoren und klassifizierte die Räume nach sieben Kategorien, woraus sich ein über Europa verteiltes Bild von Agglomerationsräumen mit Schwerpunkten (1. und 2. Kategorien) in London, Paris, Randstad, Madrid und Mailand ergab.

Die vorliegende Studie des BBSR kommt im Anschluss an die Darstellung der vorgenannten Forschungen durch Anwendung der Systemtheorie auf den Untersuchungsgegenstand zu den Ergebnissen, dass der vorrangig ökonomische

10 S. Robert Brunet, Les villes européennes, Rapport pour la DATAR, Paris 1989

11 S. Kunzmann, K.R.; Wegener, M. The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960 – 1990. Report for the Directorate General XVI of the Commission of the European Communities as Part of the Study “Urbanisation and the Function of Cities in the European Community”, Dortmund 1991

12 S. Schön, K.P., Das Europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland. Einführung. Informationen zur Raumentwicklung (2000) H. 3/4, S. IV

13 S. Rozenblat, C.; Cicille, P.; Die Städte Europas. Eine vergleichende Analyse. Forschungsauftrag der französischen Behörde für Raumplanung und regionale Entwicklung DATAR. Deutsche Übersetzung. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2004. = Forschungen, Heft 115

misch determinierte Global-City-Ansatz die Mehrdimensionalität des Globalisierungsprozesses, insbesondere die Raumdimension, nicht abzubilden vermag, dass sich in Metropolräumen spezifische Kombinationsmuster funktionaler Systeme ausformen, dass räumlich-bauliche Strukturen zur Umwelt sozialer Systeme zählen und dass funktional ausdifferenzierte soziale Systeme (wie Politik, Wissenschaft oder Wirtschaft) in die Zurechnung von Metropolfunktionen einzubeziehen sind (Seiten 20 – 23).

Aus der Regionalökonomie werden die Erkenntnisse gezogen, dass regionalökonomische Theorien dazu beitragen können, Metropolen, ihre Funktion und Leistungsfähigkeit unter Einschluss von sich selbst verstärkenden Effekten (z. B. ziehen gute Verkehrsverbindungen in Regionen mit hohem Arbeitsplatzangebot weitere Unternehmen an) zu beschreiben, dass die räumliche Nähe verschiedener Faktoren zueinander eine bessere Ausschöpfung von Interaktionspotenzialen begünstigt und dass sich die Bedingungen innerhalb von und die Verbindungen zwischen einzelnen Standortfaktoren komplementär zueinander verhalten (Seiten 24 – 27).

Unter Berücksichtigung dieser Resultate kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Ableitung von Metropolfunktionen aus dem Vorhandensein von bestimmten Funktionssystemen erfolgen muss. Die Auswahl der maßgeblichen Funktionssysteme orientiert sich an drei Kriterien, nämlich daran, ob sich Strukturen ausgebildet haben, die im weltweiten oder europäischen Wettbewerb stehen, ob die Funktionssysteme Ereignisse schaffen, die von globaler oder europäischer Bedeutung sind, und ob sie Infrastrukturen gebildet haben, die der globalen oder zumindest der transnationalen Vernetzung dienen (Seite 28). Unter diesen Prämissen werden fünf Funktionsbereiche identifiziert, die in der Gesamtbetrachtung den „BBSR-Metropolfunktionsindex“ bilden. Dies sind die Bereiche Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Verkehr und Kultur (Seite 29). Die Einzelergebnisse der Studie zu schildern, würde den Rahmen dieser Besprechung sprengen, aber einige generelle Aussagen sind bemerkenswert. So vereinigt Deutschland mit ca. 16% den größten Anteil aller metropolitanen Funktionen in Europa, gefolgt von Großbritannien mit knapp 12%, Frankreich mit 10%, Ita-

lien mit etwa 8% und Spanien mit fast 6% (Seite 73). Räumlich konzentrieren sich die Metropolfunktionen mit annähernd 50% stark auf den mitteleuropäischen Kernraum (Seiten 73 f) und überschreiten hier gelegentlich sogar Staatsgrenzen (Seite 83).

Der Metropolfunktions-Gesamtindex ergibt allerdings erhebliche Bedeutungsunterschiede: Spitzenreiter sind die Metropolräume London und Paris, die sich auch in der wirtschaftlichen Leistung deutlich von den übrigen Metropolräumen absetzen. Es folgen die Metropolräume Randstad, Brüssel, Rhein-Ruhr, Moskau, Wien-Bratislava, Rhein-Main, Rom und Berlin. Die Bedeutung der polyzentrischen Metropolräume Randstad, Rhein-Ruhr, Rhein-Main und Wien-Bratislava wird dabei erst durch eine regionale Betrachtung sichtbar (Seite 83).

Von den 125 im europäischen Gesamttraum betrachteten Metropolräumen liegen 17 in Deutschland, das damit über die meisten Metropolräume in Europa verfügt. Das ist Ausdruck der polyzentrischen Struktur des deutschen Städtesystems und des Fehlens eines dominanten Kerns (Seite 89). Was den Funktionsbereich Politik angeht, wurde wegen der mangelnden Vergleichbarkeit in Europa die regionale Regierungsfunktion nicht einbezogen, so dass der föderale Staatsaufbau im Metropolindex noch nicht adäquat berücksichtigt ist (Seite 90).

Mit der vorliegenden Studie sind wegen des einheitlich angewandten Indikatorenansatzes erstmals Vergleiche der deutschen Metropolregionen mit anderen europäischen Regionen möglich, ohne dass nationale Besonderheiten das Ergebnis beeinträchtigen. Darüber hinaus können durch einen analytischen Vergleich der Metropolräume nach der jeweiligen Bedeutung abgestufte nationale Metropolregionskonzepte entwickelt sowie Hinweise über neue mögliche Kooperationsansätze zur Bildung von Metropolregionen gefunden werden (Seite 92).

Die Raumordnungspolitiken auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene erhalten durch diese Studie neue Impulse für die Raumentwicklung. Metropolräume sind Katalysatoren für Entwicklungen in Gesellschaft und Wirtschaft sowie im sozialen und kulturellen Leben. Faktoren wie die Versorgung mit essentiellen Dienstleistungen der Daseinsvor-

sorge oder wissenschaftliche und kulturelle Einrichtungen können unter Nutzung der Ergebnisse der Studie besser und zielgerichteter in regionale und nationale Entwicklungsstrategien, eventuell mit dem Zweck einer Vernetzung mit anderen Standorten von Metropolfunktionen, integriert werden. Auf europäischer Ebene könnte die Studie Grundlage für eine neue europäische Raumordnungspolitik sein.

Rainer Pläßmann

Berndt K. Keller, Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen, Edition Sigma, Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 36, Berlin 2010, 159 S.

Der vorliegende Band zu den Arbeitsmarktverhältnissen des öffentlichen Dienstes füllt eine Lücke in der interessanten und auch schon umfangreichen Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors. Dass die Lücke bisher Bestand hatte, ist umso erstaunlicher, als gerade das Personal das Aushängeschild der vielfältigen Institutionen der öffentlichen Hand verkörpert und zudem der Wandel auch der öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse eine Folge der Modernisierung des öffentlichen Sektors darstellt. Da diese Modernisierungsprozesse auf allen Arbeitsmärkten stattgefunden haben, genügt dies allerdings nicht als Begründung für die Auseinandersetzung mit der Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Hier kommen noch eigene, dem öffentlichen Dienst inhärente Gründe, wie der Autor zu Beginn seiner Einleitung schreibt, hinzu, insbesondere die Tatsache, dass der Staat gegenüber seinen Bediensteten als Gesetzgeber nicht nur die Regeln setzt, sondern auch als Arbeitgeber auftritt, also eine Doppelfunktion einnimmt. Demgegenüber sieht er sich wiederum im Unterschied zur Privatwirtschaft zwei divergenten Beschäftigtengruppen gegenüber, nämlich den Tarifbediensteten und den Beamten. Aus diesen Besonderheiten erschließt sich eine eigenständige Betrachtung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst, wie sie im Unterschied zu Deutschland in anderen Ländern durchaus üblich ist.

In einem ersten Schritt gibt der Autor einen Überblick über die Entwicklung von Beschäf-

tigungshöhe und -struktur. Dabei zeigt sich, dass Deutschland bezogen auf das Beschäftigungsniveau sich international eher im hinteren Mittelfeld bewegt, der öffentliche Dienst im Unterschied zur öffentlichen Meinung eben nicht „aufgebläht“ ist. Auch ist nur ein gutes Drittel der öffentlichen Bediensteten verbeamtet. Mit einem Frauenanteil von 53% steht der Staat zunächst gut da, schaut man allerdings auf die Beschäftigungsstruktur, so trübt sich dieser positive Befund schnell ein, denn Frauen sind hauptsächlich teilzeitbeschäftigt, in den unteren und mittleren Qualifikations- und Laufbahngruppen sowie unter den atypisch Beschäftigten zu finden. Letzteres deutet bereits darauf hin, dass auch der öffentliche Dienst zur Erosion des Normalarbeitsverhältnisses beiträgt.

Auch bei den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen hat eine gewisse „Modernisierung“ im Sinne einer Ausdifferenzierung der Tarifparteien stattgefunden. So gehen die Bundesländer als die im Vergleich zum Bund und den Kommunen größeren Arbeitgeber seit einigen Jahren eigene tarifpolitische Wege. Die Arbeitnehmervertreter sind insofern schon gespalten, als sowohl Interessenverbände für die Tarifbediensteten als auch für die Beamten bestehen. Nachdem durch den Zusammenschluss von DAG, DPG, HBV, IG Medien und ÖTV zu ver.di erst einmal eine Konzentration der Gewerkschaften stattgefunden hat, führte dies im Laufe der letzten Jahre zu einer Vitalisierung kleinerer Berufsverbände, die ihre jeweils eigene Tariffähigkeit durchsetzten. Diese Veränderungen in den Tarifbeziehungen exemplifiziert der Autor mit Hilfe einiger sektoraler Betrachtungen.

Insgesamt kommt er zum Schluss, dass auch die Arbeitsmärkte und die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst heterogener werden, die Kräfteverhältnisse sich zu Ungunsten der Arbeitnehmervertretungen verschieben, gleichzeitig aber auch die Arbeitgeber durch die sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen unter Druck geraten sind, so dass der öffentliche Dienst einem signifikanten Wandel unterworfen ist.

Das Buch bietet einen hervorragenden Überblick über die Entwicklung und Probleme der Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Wenn man sich gerade auch von diesem Autor etwas mehr gewünscht hätte,

dann wäre es eine breitere Auseinandersetzung mit den Implikationen der Herausbildung kleinerer Interessengruppen für die Tariflandschaft in Deutschland. Auch wenn der Autor zum Schluss moniert, dass vor Veränderungen in den öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen zuerst die Frage beantwortet werden sollte, welchen öffentlichen Dienst wir gerne hätten, so vermisst man doch eine Prognose, wie denn

der öffentliche Dienst bei knappen Mitteln und der demografischen Entwicklung zukünftig um Arbeitskräfte konkurrieren will. Denn die im Zuge der „Modernisierung“ stattgefundenen Sparmaßnahmen machen den öffentlichen Dienst zukünftig nicht attraktiver.

Werner Sesselmeier