

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 24

Vergabe beim Landesstraßenbau



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Vergabe beim Landesstraßenbau (Kapitel 1304)

Die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren werden nicht einheitlich durchgeführt. Die Leistungsbeschreibungen sind oft unzureichend, da Planungen nicht abgeschlossen sind. Um Mehrkosten zu vermeiden, ist das Kostencontrolling konsequent auszubauen. Dazu regt der Rechnungshof eine IT-gestützte „Gemeinsame Vergabedatenbank“ an.

1 Ausgangslage

Die Straßenbauverwaltung des Landes ist für den Neu- und Ausbau sowie den Erhalt der Landesstraßen zuständig. Sie plant die Bauleistungen, schreibt diese aus und schließt alle dazugehörigen Verträge ab.

Der Rechnungshof untersuchte die Vorgehensweise bei Ausschreibungen und Vergaben beim Landesstraßenbau. In die Prüfung wurden 38 Maßnahmen aus allen Regierungsbezirken einbezogen. Sie umfassten den Aus- und Neubau von Straßen, Fahrbahndeckenerneuerungen und den Erhalt von Ingenieurbauwerken (z. B. Tunnel).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vorgehensweise nicht landeseinheitlich

Für den Landesstraßenbau existiert keine zentrale Vergabestelle. Die Ausschreibungen und Vergaben werden von den Baureferaten der Regierungspräsidien durchgeführt. Die jeweiligen Vergabereferenten werden erst bei Baukosten von mehr als 5 Mio. Euro eingebunden.

Die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren finden ohne durchgängige elektronische Datenerfassung statt.

Die Vorgehensweise bei Ausschreibungs- und Vergabeverfahren ist selbst innerhalb der Baureferate unterschiedlich. Die Muster-Formblätter des Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau werden nicht konsequent verwendet.

Die Dokumentation der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren ist häufig unzureichend. Dies betrifft insbesondere Nachträge für nicht vereinbarte Leistungen, für Mehrmengen oder für Kosten infolge von Bauzeitverzögerungen. In einigen geprüften Fällen wurden keine Vergabevermerke erstellt.

Eine „Zentrale Vergabedatenbank“, mit deren Hilfe alle Schritte der Ausschreibung und Vergabe IT-gestützt gesteuert und dokumentiert werden, hat die Straßenbauverwaltung nicht eingerichtet. Landesweite Auswertungen und Schwachstellenanalysen sind deshalb nicht möglich.

2.2 Vergabereife

Nach der Vergabeordnung für Bauleistungen VOB/A soll der Auftraggeber erst ausschreiben, wenn alle Vergabeunterlagen fertiggestellt sind und innerhalb der angegebenen Frist mit der Ausführung begonnen werden kann. Die Leistungsbeschreibung muss eindeutig und erschöpfend sein. Dies setzt eine abgeschlossene Planung voraus.

Diese Vorgaben wurden oft nicht beachtet. Bei einigen Maßnahmen wurde die Leistungsbeschreibung anhand einer Entwurfsplanung erstellt und die Ausführungsplanung dem Auftragnehmer überlassen. Bei der Maßnahme „L 585 Ausbau Schloßbau - Mudau“, die rund sieben Jahre nach Planungsabschluss durchgeführt wurde, war der Planungsstand nicht aktualisiert worden. Es kam zu elf Nachträgen mit 270.000 Euro. Dies entspricht 13 Prozent der Schlussrechnung von etwas über 2 Mio. Euro.

2.3 Nachträge aufgrund zu geringer Planungstiefe

Die Prüfung zeigte, dass es regelmäßig und mitunter in großer Zahl zu Nachträgen kommt. Eine Ursache dafür sind unzureichende Leistungsbeschreibungen aufgrund zu geringer Planungstiefe:

- L 333 Ausbau Neukirch - Goppertsweiler (16 Nachträge; 11 anerkannt, knapp 14 Prozent der Schlussrechnung waren Nachträge),
- L 220 Sanierung Zeppelinbrücke in Radolfzell (21 Nachträge; nicht alle genehmigt, 22 Prozent der Schlussrechnung entfielen auf Nachträge) und
- L 1143 Erneuerung von zwei Straßenüberführungen Stammheim - Kornwestheim (28 Nachträge machten 12 Prozent der Schlussrechnung aus).

Bei einigen der geprüften Maßnahmen wurden Nachträge anerkannt, die inhaltlich bereits von der Leistungsbeschreibung abgedeckt waren. So gab es für die Maßnahme „L 562 Wattkopftunnel - Rettungstollen“ bei Ettlingen Nachtragsangebote wegen des Baugrunds. Die Situation vor Ort war jedoch lange bekannt, zumal umfangreiche geologische Untersuchungen zum Bau der Hauptröhre des Wattkopftunnels vorlagen. Diese Gutachten konnten alle Bewerber vor Angebotsabgabe einsehen und bei ihrer Angebotsabgabe berücksichtigen.

2.4 Nebenangebote gewertet

Nach der VOB/A liegt ein Nebenangebot vor, wenn dieses inhaltlich von der in der Leistungsbeschreibung vorgesehenen Ausführung abweicht. Das Nebenangebot muss gleichwertig mit dem Hauptangebot sein. Das geforderte Schutzniveau zur Sicherheit, Gesundheit und Gebrauchstauglichkeit muss eingehalten sein. Die Gleichwertigkeit ist mit dem Angebot nachzuweisen.

Die Prüfung zeigte, dass regelmäßig Nebenangebote gewertet wurden, die nicht hätten berücksichtigt werden dürfen.

2.5 Einheitspreis bei Mehr- und Mindermengen statt Nachtragsvereinbarung

Bei einer Mehrmenge von über 10 Prozent bei einer Position ist nach VOB/B auf Verlangen ein neuer Preis unter Berücksichtigung der Mehr- beziehungsweise Minderkosten zu vereinbaren. Bei einer über 10 Prozent hinausgehenden Unterschreitung der Angebotsmenge ist auf Verlangen des Unternehmens der Einheitspreis ebenfalls neu zu berechnen. Damit soll der sich ändernde Kostenanteil der Allgemeynkosten im Angebotspreis ausgeglichen werden.

Die Prüfung zeigte, dass häufig keine Nachtragsvereinbarung geschlossen wurde. Auch bei Mehrmengen von deutlich mehr als 10 Prozent wurde mit dem ursprünglichen Einheitspreis abgerechnet. Mindermengen lagen bei den geprüften Maßnahmen nicht vor.

2.6 Abfall entsorgt statt verwertet

Bei einigen der geprüften Maßnahmen wurde in der Leistungsbeschreibung vorgegeben, dass die anfallenden Abfälle zu beseitigen sind, obwohl eine Verwertung aufgrund der abfallrechtlichen Einstufung möglich gewesen wäre. Dies ist aufgrund des abfallrechtlichen Vorrangs der Verwertung vor der Beseitigung nicht zulässig. Auch wäre die Verwertung häufig kostengünstiger gewesen als die Beseitigung.

Beispiel: „L 562 Wattkopftunnel - Rettungsstollen“ bei Ettlingen

Bei der Maßnahme wurden 26.000 m³ mit Aluminium (geogen) belastetes Ausbruchmaterial auf einer Deponie des Landkreises Karlsruhe beseitigt. Für geogenes Aluminium existiert kein toxikologischer Grenzwert nach Abfall- oder Bodenrecht. Eine Verwertung (Einbau usw.) wäre möglich gewesen. Die Entsorgung kostete das Land 900.000 Euro.

3 Empfehlungen

3.1 Planungstiefe vor Ausschreibung der Baumaßnahme verbessern

Ausschreibungen sollten erst nach vollständiger Ausführungsplanung durchgeführt werden.

Die Überprüfung und Begründung von Nachtragsangeboten muss verbessert werden. Die Regeln der VOB sind konsequent einzuhalten.

3.2 Eine „Gemeinsame Vergabedatenbank“ ist Voraussetzung für eine zuverlässige Kostensteuerung

Für die Vergabe- und Nachtragssteuerung regt der Rechnungshof ein elektronisch gestütztes durchgängiges Vergabeverfahren auf Basis einer „Gemeinsamen Vergabedatenbank“ an. Dieses Verfahren muss jeden Verfah-

rensschritt bei der Ausschreibung, beim Auftrag und bei der Vereinbarung von Nachträgen abbilden. Es muss alle jeweils erforderlichen Formblätter zuweisen, Genehmigungsvorbehalte berücksichtigen und mit dem Prinzip von Verweigerungen arbeiten. Solche Verweigerungen sind beispielsweise fehlende Finanzierungsfreigaben, die Wahl eines falschen Vergabeverfahrens oder fehlende beziehungsweise falsche Eintragungen in den vorgeschriebenen Formblättern.

Dieses System muss für ein aktives Projektcontrolling zugleich in der Lage sein, Aufträge zu verweigern, wenn bei Überschreiten der Kostenkontrollenheiten keine Deckungsvorschläge gemacht werden. Das zeitnahe Einpflegen von Nachträgen ist dazu unabdingbar.

Mithilfe einer „Gemeinsamen Vergabedatenbank“ besteht die Möglichkeit, das Auftrags- und Abrechnungsverhalten landesweit zu dokumentieren und auszuwerten. Ein compliance-gerechtes Handeln wird dadurch unterstützt und etwaige Manipulationen könnten frühzeitig erkannt werden.

Zudem kann die Datenbank helfen, eine wirtschaftliche Projektsteuerung aufzubauen. Zum Beispiel können aktuelle Durchschnittspreise für regelmäßig wiederkehrende Bauleistungen auf der Grundlage bereits abgerechneter Projekte erfasst werden. Diese Daten könnten herangezogen werden, um den Kostenrahmen einer neuen Straßenbaumaßnahme zu ermitteln.

Das Controllingsystem im Bundesfernstraßenbau (CSBF) erfüllt die oben genannten Kriterien nicht. Insbesondere die systembedingte Verweigerung sowie die aktive Projektkostensteuerung sind damit nicht möglich.

3.3 Zuständigkeiten regeln

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Straßenbauverwaltung des Landes ein umfangreiches Wissen in Abfallwirtschaft und Abfallrecht vorhält und dieses regelmäßig auf den neuesten Stand bringt. Wir empfehlen, dass die Landesstelle für Straßentechnik das Know-how für die ordnungsgemäße und wirtschaftlich angemessene Abfallentsorgung vorhält.

Wir regen ferner an, in den Regierungspräsidien den Workflow von Ausschreibung und Vergabe so zu organisieren, dass diese zentral über den Vergabereferenten abgewickelt werden. Dadurch wird dessen Funktion und Verantwortung gestärkt. Die Vergabereferenten führen die „Gemeinsame Vergabedatenbank“ und sind in alle Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, unabhängig von einem Schwellenwert, einzubinden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur legt dar, dass eine Vielzahl der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs auf heutige Vergaben nicht mehr übertragbar sei, da sich Vergabevorschriften, Strukturen und Vorgehensweisen in der Straßenbauverwaltung geändert hätten.

Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle oder eine durchgehende Vergabe- und Projektkostensteuerung werde vom Ministerium geprüft. So wür-

den sich derzeit zwei Untersuchungen u. a. mit der Projekt- und Budgetsteuerung befassen.

Weiter führt das Ministerium aus, dass es 2014 eine Qualifizierungsoffensive „Vergabe- und Vertragswesen“ in der Straßenbauverwaltung mit dreitägigen Schulungen gestartet habe. Die Vergabestellen sollen befähigt werden, stärker darauf zu achten, dass zum Zeitpunkt der Ausschreibung die Vergabereife gegeben ist. Auch werde eine Verbesserung der Überprüfung und Begründung von Nachtragsangeboten angestrebt. Darüber hinaus solle das vorhandene Wissen zum Abfallwirtschaftsrecht durch Schulungen vertieft werden. Mit der Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien solle verstärkt der spezifische Sachverstand der Abfallwirtschaftsreferate genutzt werden.

5 Schlussbemerkung

Die Anforderungen des Vergaberechts, beispielsweise durch die Vergaberechtsreform 2016, haben sich nicht geändert. Im Wesentlichen gab es auch unterhalb des Schwellenwerts eine Harmonisierung mit europäischem Recht. Das Vergaberecht bleibt deshalb in seinen Grundzügen unverändert.

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur greift die Empfehlung der IT-gestützten „Gemeinsamen Vergabedatenbank“ im Straßenbau äußerst zögerlich und nur halbherzig auf. Es geht hier nicht um die landesweite Einführung einzelner IT-gestützter Systeme oder etwaige organisatorische Veränderungen in der Straßenbauverwaltung. Dringend notwendig ist in der Straßenbauverwaltung, die jährlich bis zu 1 Mrd. Euro in Straßen investiert, eine Vergabedatenbank aus einem Guss. Das beste Beispiel dafür, dass der Aufbau einer Vergabedatenbank problemlos machbar ist, bietet die Hochbauverwaltung des Landes. Sie nutzt seit vielen Jahren eine eigens aufgebaute Vergabedatenbank.