

Auszug aus

Denkschrift 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 8

Vergabewesen bei den Landesbetrieben
Gewässer



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

8 Vergabewesen bei den Landesbetrieben Gewässer (Kapitel 0304 bis 0307)

Bei der Durchführung von Vergabeverfahren durch die Landesbetriebe Gewässer stellte der Rechnungshof zahlreiche Fehler sowie organisatorische Defizite fest. Das Umweltministerium sollte landeseinheitliche fachspezifische Regelungen erlassen, eine Kompetenzstelle einrichten und die Schaffung einer zentralen Vergabestelle prüfen. Die Landesbetriebe sollten ein einheitliches Vergabemanagementsystem anwenden, das eine medienbruchfreie Abwicklung ermöglicht. Bedient sich das Land bei der Durchführung von Vergabeverfahren Dritter, darf es die Verfahrenshoheit nicht aus der Hand geben.

8.1 Ausgangslage

Die Landesbetriebe Gewässer bei den vier Regierungspräsidien, die der Fachaufsicht des Umweltministeriums unterstehen, sind für die Entwicklung und Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung sowie den zugehörigen Hochwasserschutz zuständig. Sie übernehmen an diesen Gewässern neben Betrieb und Unterhaltung auch die Planungs- und Baumaßnahmen. Von 2018 bis Mitte 2022 führten die Landesbetriebe mehr als 1.800 Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von 362 Mio. Euro durch. Dies beinhaltet sowohl Bauleistungen als auch Liefer- und Dienstleistungen einschließlich Leistungen freiberuflich Tätiger.

Für Bauleistungen führten die Landesbetriebe Gewässer mehr als 430 Vergaben mit einem geschätzten Gesamtauftragswert von 221 Mio. Euro durch. Davon wurden 142 Mio. Euro in 65 Verfahren EU-weit ausgeschrieben.

Für Liefer- und Dienstleistungen einschließlich den Leistungen freiberuflich Tätiger wurden 1.400 Vergaben mit einem geschätzten Gesamtauftragswert von 141 Mio. Euro durchgeführt. Davon schrieben die Landesbetriebe 80 Mio. Euro in 127 Verfahren EU-weit aus.

Der Rechnungshof prüfte eine Stichprobe von 117 Vergabeverfahren. Zudem wurden die Bekanntmachungen zu 153 EU-weiten Ausschreibungen in die Prüfung einbezogen. Der Rechnungshof untersuchte, ob die Landesbetriebe Gewässer die Verfahren ordnungsgemäß durchführten und ob sie dabei einheitlich vorgehen.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Fehlende landesspezifische Regelungen für das Vergabewesen

Ein Vergabehandbuch mit landesspezifischen Regelungen für die Landesbetriebe Gewässer gibt es nicht. Für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen wenden sie das Kommunale Vergabehandbuch für Baden-Württem-

berg (KVHB-Bau) an. Die Landesbetriebe machen geltend, dieses sei sowohl den freiberuflich Tätigen als auch den am Vergabeverfahren teilnehmenden Unternehmen bekannt. Zudem sei es den Landesbetrieben nicht möglich, ein eigenes Vergabehandbuch einzuführen und regelmäßig fortzuschreiben.

Andere Stellen in der Landesverwaltung haben landesspezifische Regelungen für ihren Bereich formuliert. So verwendet beispielsweise der Landesbetrieb Vermögen und Bau das Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB). Das VHB wird durch Regelungen des Landes abgeändert bzw. ergänzt sowie durch Hinweise zum Vergabe- und Vertragsrecht aktualisiert.

Für die Vergabe von Leistungen an freiberuflich Tätige wurden keine einheitlichen Richtlinien für die Landesbetriebe Gewässer eingeführt. Bei den von uns geprüften Verfahren wiesen die Vergabeunterlagen eine Vielzahl von unterschiedlichen Vertragsmustern und Formblättern auf. In einigen Fällen orientierten sie sich an dem von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser herausgegebenen, jedoch seit 2014 nicht mehr fortgeschriebenen Handbuch für Ingenieurverträge in der Wasserwirtschaft.

Für die Landesbetriebe Gewässer fehlen landesspezifische Regelungen für das Vergabewesen, die die speziellen Anforderungen der Landesbetriebe abbilden. Ein einheitliches Verwaltungshandeln innerhalb der Landesbetriebe Gewässer ist nicht sichergestellt.

8.2.2 Keine durchgängige Anwendung eines Vergabemanagementsystems sowie mehrfach Medienbrüche im Verfahren

Die Landesbetriebe Gewässer haben keine zentralen Vergabestellen eingerichtet. Bei der Prüfung des Rechnungshofs zeigten sich Unterschiede in der Vorgehensweise bei der Abwicklung der Vergabeverfahren - teilweise sogar innerhalb eines Landesbetriebs.

Die Vergabeverfahren werden elektronisch mithilfe sogenannter E-Vergabeplattformen abgewickelt. Diese unterstützen die Kommunikations- bzw. Übermittlungsprozesse eines Vergabeverfahrens. Die E-Vergabeplattformen können durch Vergabemanagementsysteme ergänzt werden, die das komplette Verfahren abbilden. Vergabemanagementsysteme unterstützen die Vergabestelle bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergaben, bieten diverse Kontrollfunktionen und ermöglichen die revisionssichere Dokumentation der Vergabeverfahren.

Die vier Landesbetriebe Gewässer setzen kein einheitliches digitales System zur Durchführung der Vergabeverfahren ein. Zudem wenden nicht alle Landesbetriebe ein Vergabemanagementsystem an und nutzen damit auch nicht die Vorteile, die diese Systeme bieten.

In einem E-Vergabe-System können in der Regel die erforderlichen Formblätter für das Vergabeverfahren sowie Absage- bzw. Auftragsschreiben erzeugt werden. Da nicht alle Systeme das KVHB-Bau unterstützen, kommt es bei drei von vier Landesbetrieben während der Vergabeverfahren mehrfach zu Medienbrüchen. Die Daten müssen zwangsläufig außerhalb des Systems in einer getrennten digitalen Anwendung zusätzlich erfasst und die Formblätter erstellt werden. Jeder Medienbruch bedeutet einen zusätzlichen Aufwand und erhöht zudem die Fehleranfälligkeit.

8.2.3 Abwicklung der Vergabeverfahren für Leistungen freiberuflich Tätiger durch Dritte

Drei der vier Landesbetriebe Gewässer lassen die Vergabeverfahren für Leistungen freiberuflich Tätiger in der Regel durch Dritte und über deren E-Vergabe-Systeme durchführen.

Somit haben drei der vier Landesbetriebe keinen dauerhaften Zugriff auf die durchgeführten Vergabeverfahren bzw. sind darauf angewiesen, dass ihnen ein entsprechender Zugriff gewährt wird. Wesentliche Entscheidungen bzw. Prozessschritte - wie beispielsweise die Bekanntmachungen oder der Versand des Auftragsschreibens - können Dritte ohne vorherige Abstimmung freigeben. In mindestens einem Fall wurde eine EU-Bekanntmachung ohne Wissen des Landesbetriebs veröffentlicht. Außerdem sicherte die vertragliche Ausgestaltung mit dem Dritten nicht immer einen Anspruch auf vollen und jederzeitigen Zugang auf die Unterlagen bzw. war das Erfordernis der Freigabe der wesentlichen Verfahrensschritte durch den Landesbetrieb nicht sichergestellt. Zudem sind die Landesbetriebe bei extern durchgeführten Vergabeverfahren auf die Dritten angewiesen, um z. B. die Unterlagen oder die Dokumentation des Verfahrens zu erhalten.

Die Kontrolle über wesentliche Verfahrensschritte und somit die Verfahrenshoheit über die extern durchgeführten Verfahren liegt nicht durchgehend bei den Landesbetrieben Gewässer.

8.2.4 Fehler bei der Durchführung der Vergabeverfahren

Der Rechnungshof stellte zahlreiche Mängel bei der Durchführung der Vergabeverfahren fest.

Unvollständige bzw. fehlerhafte EU-Bekanntmachungen

Vergaben, deren geschätzter Auftragswert über dem zu berücksichtigenden Schwellenwert liegt, müssen EU-weit ausgeschrieben werden. Für diese Verfahren sind EU-weite Bekanntmachungen über das Amtsblatt der EU zu veröffentlichen.

Der Rechnungshof stellte in den EU-Bekanntmachungen der Landesbetriebe Gewässer eine Vielzahl von Fehlern fest. Beispielsweise fehlten in 101 von 153 Bekanntmachungen die Angaben zum geschätzten Auftragswert. Sofern angegeben, war der geschätzte Wert nicht immer korrekt. In 40 von 153 Auftragsbekanntmachungen waren die Angaben zur zuständigen Stelle für das Nachprüfungsverfahren falsch. Statt der zuständigen Vergabekammer war beispielsweise das Regierungspräsidium genannt oder die Anschrift der Vergabekammer fehlte bzw. war veraltet. Zudem war in einzelnen Fällen der freiberuflich Tätige als der öffentliche Auftraggeber aufgeführt.

Bei einem möglichen Nachprüfungsverfahren werden diese Fehler nicht selten bereits als Vergaberechtsverstöße gewertet. In der Folge kann dies dazu führen, dass das betroffene Vergabeverfahren in den Stand vor Bekanntmachung zurückversetzt werden muss. Ein solches Szenario führt zu einer erheblichen Zeitverzögerung von möglicherweise mehreren Wochen. Da sich

die Bautätigkeit der Landesbetriebe Gewässer überwiegend auf die hochwasserfreie Zeit beschränkt, können sich Verzögerungen bei Bauvergaben gravierend auswirken. Zeitverzögerungen bedeuten in der Regel auch Mehrkosten für das Projekt.

Ungenügende Auftragswertermittlung und keine Vergleichsangebote

Ein Landesbetrieb Gewässer schätzte in den von uns geprüften Vergabeverfahren für Leistungen freiberuflich Tätiger zumeist nicht selbst die Auftragswerte. Vielmehr holte er jeweils ein Angebot mit Kostenermittlung ein, um damit den geschätzten Auftragswert festzulegen. Im Unterschwellenbereich verzichtete er zudem vor der Beauftragung regelmäßig auf das Einholen von Vergleichsangeboten und verwies auf die Ausnahmetatbestände nach der Unterschwellenvergabeordnung. Die genannten Gründe waren jedoch aus Sicht des Rechnungshofs in den geprüften Fällen nicht einschlägig.

Die Vergabe freiberuflicher Leistungen im Wettbewerb dient der Wirtschaftlichkeit. Durch den Verzicht auf Vergleichsangebote war eine wirtschaftliche Vergabe nicht sichergestellt.

Bei einer Stichprobe hatte der freiberuflich Tätige in seinem Angebot einen Abschlag für verminderten Planungsaufwand vorgesehen. Ohne diesen Abschlag wäre der geschätzte Auftragswert über dem maßgeblichen Schwellenwert für eine EU-weite Ausschreibung gelegen. Aus Sicht des Rechnungshofs durfte das Angebot des freiberuflich Tätigen nicht als Grundlage herangezogen werden, um auf eine EU-weite Ausschreibung zu verzichten. Der Landesbetrieb hätte den Auftragswert zunächst selbst ermitteln müssen.

Verlängerung der Laufzeit von Rahmenverträgen

Einer der Landesbetriebe schloss 2008 eine Rahmenvereinbarung mit einem freiberuflich Tätigen ab, mit dem er bereits zuvor wiederholt gearbeitet hatte. Ein förmliches Verfahren führte er dafür nicht durch. Bei einer korrekten Ermittlung des Gesamtauftragswerts hätten die Leistungen jedoch EU-weit ausgeschrieben werden müssen. Im Jahr 2013 vereinbarte der Landesbetrieb Gewässer mit demselben freiberuflich Tätigen eine neue Rahmenvereinbarung, wieder ohne ein förmliches Vergabeverfahren. Er verlängerte diese mehrmals. Allein die geschätzten Auftragswerte der Verlängerungen von 2018 bis 2022 betragen zusammen 500.000 Euro netto.

Zudem wurde die maximal zulässige Laufzeit von Rahmenvereinbarungen nach der Vergabeverordnung deutlich überschritten. Seit 2016 beträgt diese maximal vier Jahre. Spätestens ab 2017 hätte die Rahmenvereinbarung von 2013 daher nicht mehr verlängert werden dürfen.

8.2.5 Nennung von freiberuflich Tätigen in den Vergabeunterlagen

In den Vergabeunterlagen für Bauleistungen wurden bei 28 von 35 Vergabeverfahren die freiberuflich Tätigen namentlich und mit ihren Kontaktdaten genannt. Für die Landesbetriebe Gewässer gibt es hierzu bisher keine Regelung. Andere Stellen in der Landesverwaltung haben Vorgaben formuliert, die die Nennung von freiberuflich Tätigen in den Vergabeunterlagen ausschließen.

Öffentliche Aufträge sind nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Wege transparenter Verfahren zu vergeben (Transparenzgebot). Zudem sind die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren grundsätzlich gleich zu behandeln (Diskriminierungsverbot). Dies bedeutet, dass die Bevorzugung einzelner Bewerber bzw. Bieter unzulässig ist.

Mit der Nennung der freiberuflich Tätigen in den Vergabeunterlagen kann nicht ausgeschlossen werden, dass Bewerber im Vergabeverfahren direkten Kontakt mit den freiberuflich Tätigen aufnehmen, ohne dass der Landesbetrieb Gewässer davon Kenntnis erhält. In der Folge ist nicht auszuschließen, dass einzelne Informationen nur an den Kontakt aufnehmenden Bewerber gegeben werden, und der Landesbetrieb Gewässer diese mangels Kenntnis nicht an alle Bewerber im Verfahren streut.

Durch die Nennung der freiberuflich Tätigen kann nicht sichergestellt werden, dass das Transparenzgebot sowie das Diskriminierungsverbot eingehalten werden. Zudem können Absprachen zulasten des Landes zwischen Bewerbern und freiberuflich Tätigen in der Angebotsphase nicht ausgeschlossen werden.

8.3 Empfehlungen

8.3.1 Landesspezifische Regelungen für die Vergabe einführen

Das Umweltministerium sollte die Einführung des frei zugänglichen Vergabe- und Vertragshandbuchs für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) für die Landesbetriebe Gewässer prüfen.

Um einheitliche Vergabeverfahren bei den Landesbetrieben Gewässer sicherzustellen, sollten landesspezifische Ergänzungen für die Vergabe von Bauleistungen formuliert werden.

Für die Vergabe von Leistungen freiberuflich Tätiger sollte das Umweltministerium einheitliche Richtlinien einführen. Es sollte prüfen, ob die vom Finanzministerium herausgegebenen Richtlinien für die Beteiligung freiberuflich Tätiger (RifT) auch für die Landesbetriebe Gewässer eingeführt werden können.

8.3.2 Zentrale Kompetenzstelle für das Vergabewesen einrichten und zentrale Vergabestelle prüfen

Zur Sicherstellung regelkonformer und einheitlicher Vergabeverfahren sollte das Umweltministerium eine zentrale Kompetenzstelle für das Vergabewesen der Landesbetriebe Gewässer einrichten. Diese Stelle sollte die noch einzuführenden landeseinheitlichen Richtlinien für die Vergaben der Landesbetriebe regelmäßig prüfen und fortschreiben. Sie sollte die Beschäftigten im Bedarfsfall unterstützen bzw. vergaberechtlich beraten. Zudem sollte die zentrale Kompetenzstelle Sorge dafür tragen, dass aktuelle Informationen zum Vergaberecht innerhalb der Landesbetriebe Gewässer weitergegeben werden und auf entsprechende Fortbildungsangebote hinweisen.

Das Umweltministerium sollte prüfen, ob eine zentrale Vergabestelle mit der Durchführung der Vergabeverfahren betraut werden kann. Diese könnte sämtliche - bisher von den einzelnen Sachbearbeitern der Landesbetriebe abgewickelten - Vergabeverfahren durchführen.

8.3.3 Vergabeverfahren einheitlich und medienbruchfrei abwickeln, Verfahrenshoheit sicherstellen

Die Landesbetriebe Gewässer sollten ein einheitliches Vergabemanagementsystem anwenden, das eine medienbruchfreie Abwicklung der Vergabeverfahren ermöglicht. Das System sollte das komplette Verfahren von der Vorbereitung bis hin zur revisionssicheren Dokumentation abbilden.

Zudem dürfen die Landesbetriebe Gewässer die Verfahrenshoheit und damit die Kontrolle über die Vergabeverfahren nicht aus der Hand geben. Sie dürfen sich zwar von externen Dienstleistern zurarbeiten lassen, müssen aber sicherstellen, dass ihnen die wesentlichen Entscheidungen vorbehalten bleiben. Die Landesbetriebe Gewässer sollten die Vergabeverfahren in ihrem E-Vergabe-System abbilden und damit sicherstellen, dass nur sie selbst die wesentlichen Prozessschritte auf jeder Stufe des Verfahrens freigeben können.

8.3.4 Transparenzgebot und Diskriminierungsverbot wahren

Um das Transparenzgebot sowie das Diskriminierungsverbot einzuhalten, Absprachen zu Lasten des Landes zu verhindern und die Mitarbeiter zu schützen, sollten in den Vergabeverfahren Rückschlüsse auf die Sachbearbeiter sowie auf die freiberuflich Tätigen ausgeschlossen werden. Zur einheitlichen Anwendung im Land sollte eine entsprechende Regelung formuliert werden.

8.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium erklärt, es sei eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden, die sich künftig anlassbezogen über Themen austauschen werde, die das Vergabewesen der Landesbetriebe Gewässer betreffen. Erste Maßnahmen seien bereits ergriffen worden.

Das Ministerium ist der Auffassung, die Instrumente der Hochbauverwaltung - wie das VHB oder die RiFT - könnten nicht unmittelbar auf die Landesbetriebe Gewässer übertragen werden. Für die Vergabe von Bauleistungen der Landesbetriebe werde auf das KVHB-Bau abgestellt. Es sei daher zu untersuchen, inwiefern künftig das VHB und die RiFT zur Anwendung kommen können. Dies setze jedoch eine umfangreiche Aufgabenkritik voraus, da eine solche Änderung mit einem hohen Umstellungsaufwand verbunden sei. In diesem Zusammenhang sei auch zu untersuchen, ob und wie diese Handbücher als Daueraufgabe landesspezifisch sinnvoll ergänzt werden können.

Das Ministerium betont, dass die vergaberechtlich geforderte Kommunikation mithilfe „elektronischer Mittel“ in allen untersuchten Vergabeverfahren eingehalten worden sei. Des Weiteren finde über die E-Vergabeplattformen bereits eine prozessuale Unterstützung des Vergabeverfahrens statt. Bezüglich der Verwendung unterschiedlicher digitaler Systeme erläutert das Ministerium, im Rahmen des Prozesses zur Beschaffung des landeseinheitlichen Vergabemanagementsystems cosinex habe seitens der Landesbetriebe Gewässer die Bereitschaft bestanden, auf die Landeslösung cosinex umzusteigen. Voraussetzung hierfür sei gewesen, dass dort das KVHB-Bau implementiert werde. Dies sei von den verantwortlichen Stellen zwar schriftlich zugesagt, aber trotz mehrfacher Hinweise nie umgesetzt worden.

Die Landesbetriebe Gewässer würden in ihren Vergabeverfahren als Auftraggeber letztinstanzlich über alle wesentlichen Verfahrensschritte selbst entscheiden. Externe Dienstleister würden den Landesbetrieben lediglich zuarbeiten. Das Ministerium werde im Rahmen der Fachaufsicht darauf hinwirken, dass keine E-Vergabeplattformen der Dritten mehr verwendet werden, sondern ausschließlich die E-Vergabe-Systeme der Landesbetriebe.

Das Ministerium hebt hervor, dass es in keinem der geprüften Vergabeverfahren zu Nachprüfungsverfahren gekommen sei. Die Feststellungen zum Rahmenvertrag seien unverzüglich aufgegriffen und für die weitere Projektlaufzeit Abhilfe geschaffen worden.

Das Ministerium hält es grundsätzlich für sinnvoll, wenn die Vergabeunterlagen so gestaltet werden, dass keine Hinweise auf den einzelnen Sachbearbeiter oder externe Dienstleister zu entnehmen sind. Inwiefern dies aus Effizienzgesichtspunkten im Vollzug sinnvoll und möglich sowie rechtlich zwingend notwendig sei, sei mit den Landesbetrieben Gewässer zu erörtern.

Bei der Abwicklung der einzelnen Vergabeverfahren handle es sich um eine nicht-ministerielle Aufgabe. Daher könne eine zentrale Vergabestelle allenfalls bei den Regierungspräsidien eingerichtet werden. Das Umweltministerium übe lediglich die Fachaufsicht über die Landesbetriebe Gewässer aus. Die Dienstaufsicht werde vom Innenministerium wahrgenommen. Die Frage, ob eine zentrale Vergabestelle eingerichtet werden könne, sei mit dem Innenministerium als Dienstaufsichtsbehörde und den vier Regierungspräsidien zu erörtern.

Die Einrichtung einer zentralen Kompetenzstelle für das Vergabewesen beim Umweltministerium wird von diesem vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten bezüglich Fachaufsicht und Dienstaufsicht abgelehnt. Insbesondere dürften keine ineffizienten Parallelstrukturen geschaffen werden. So berieten die Haushaltsreferate im jeweiligen Regierungspräsidium die Fachabteilungen in unterschiedlichem Umfang - in der Regel in Bezug auf Liefer- und Dienstleistungen - in Vergabeangelegenheiten. Dem Umweltministerium sei jedoch bewusst, dass sich im Rahmen seiner Fachaufsicht durchaus Fragestellungen im Bereich des Vergabewesens ergeben können, für die Kompetenzen und Beratungskapazitäten in den zuständigen Fachabteilungen verfügbar sein müssen.

8.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Landesbetriebe Gewässer bereits Maßnahmen ergreifen, um die Rechtssicherheit der Vergabeverfahren weiter zu erhöhen, und dass untersucht wird, inwiefern künftig das VHB und die RfT bei den Landesbetrieben Gewässer zur Anwendung kommen können. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine zentrale Kompetenzstelle für das Vergabewesen eingerichtet werden sollte, die u. a. als kompetenter Ansprechpartner bei Fragen zur Vergabe von Bauleistungen zur Verfügung steht. Auch an der Empfehlung, dass die Landesbetriebe Gewässer ein einheitliches Vergabemanagementsystem anwenden sollten, hält der Rechnungshof fest. Zudem sollten in den Vergabeverfahren Rückschlüsse auf die Sachbearbeiter sowie auf die freiberuflich Tätigen ausgeschlossen werden. Hierzu sollte eine entsprechende Regelung für die Landesbetriebe Gewässer eingeführt werden.