



► Nr. VO/2021/09913
öffentlich

Lübeck, 16.03.2021

Bericht
-öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:
1.140 - Rechnungsprüfungsamt

Bearbeitung: Yvonne Bretfeld (E-Mail: yvonne.bretfeld@luebeck.de Telefon: 122-7103)

Monitoring-Bericht 2018 - 2020 für Vergaben bei der Hansestadt Lübeck

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
29.03.2021	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
09.06.2021	Rechnungsprüfungsausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
15.06.2021	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
17.06.2021	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

Beratung, Erörterung und ggf. Empfehlung zum o.g. Monitoring-Bericht 2018 - -2020 für Vergaben bei der Hansestadt Lübeck.

Bericht:

Anlagen:

Monitoring-Bericht 2018 – 2020 für Vergaben bei der Hansestadt Lübeck.



Monitoring-Bericht

2018 - 2020 für Vergabeverfahren

bei der Hansestadt Lübeck



Impressum

Herausgeber:
Hansestadt Lübeck
Der Bürgermeister
Rechnungsprüfungsamt
Rechnungsprüfer: Stefan Wegner
Layout: Yvonne Bretfeld



Inhalt:

Seite

Tabellenverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	II
1 Prüfungsgegenstand und –auftrag	1
2 Monitoring-Struktur bei der Hansestadt Lübeck	1
3 Statistische Auswertung	3
3.1 Gesamtumfang Vergabeverfahren	3
3.2 Anzahl Vergabeverfahren mit nur einem Angebot	4
3.3 Direktvergaben	4
4 Erkenntnisse aus der Prüfung von Vergabeverfahren	4
4.1 Schwerwiegende Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe	5
4.2 Beteiligung klein- und mittelständiger Unternehmen	5
4.3 Umgang mit strategischer Beschaffung	6
5 Fazit und weiterer Ausblick	6



Tabellenverzeichnis

Seite

Tabelle 1: Anteil Vergaben im Oberschwellenbereich am Gesamtumfang 3

Tabelle 2: Anteil Vergaben mit nur einem Angebot..... 4

Abkürzungsverzeichnis

HL	–	Hansestadt Lübeck
KMU		Klein- und mittelständische Unternehmen
RPA	–	Rechnungsprüfungsamt

1 Prüfungsgegenstand und –auftrag

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts am 18.04.2016 in Verbindung mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen installierte der Gesetzgeber u. a. eine Verpflichtung der obersten Bundesbehörden und der Länder gegenüber dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie regelmäßig hinsichtlich der in ihrem Bereich durchgeführten Vergabeverfahren von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen zu berichten.

In der Folge hat das Ministerium für Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein die Rechnungsprüfungsämter der Kreise und kreisfreien Städte aufgefordert, ihrerseits über die innerhalb ihres örtlichen Zuständigkeitsbereichs durchgeführten Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich zu berichten.

Folgende Kernpunkte sollen dabei im Zentrum des Berichtes stehen:

- Darstellung der örtlichen behördlichen Monitoring-Struktur,
- Benennung der häufigsten Fehler und Unsicherheiten bei der Durchführung von Vergabeverfahren,
- anonymisierte Darstellung etwaiger schwerwiegender Unregelmäßigkeiten,
- das Ausmaß der Beteiligung klein- und mittelständischer Unternehmen (KMU) sowie
- der Umgang mit strategischer Beschaffung.

Ein erster Monitoring-Bericht des Rechnungsprüfungsamts (RPA) der Hansestadt Lübeck (HL) für das Land hätte bis zum 15.02.2020 für den Zeitraum von 2017 – 2019 gefertigt werden sollen. Die Europäische Kommission hat der Bundesregierung, wie auch den Regierungen aller anderen EU-Mitgliedstaaten im Dezember 2019 mitgeteilt, dass sie den Monitoring-Bericht erst ein Jahr später erwartet. Die Berichte sollen nunmehr den Zeitraum zwischen 1. Januar 2018 und 31. Dezember 2020 erfassen. Um den verbindlichen Abgabetermin nicht zu gefährden, hat das RPA beschlossen für diesen Bericht den Zeitraum vom 01.01.2018 bis 30.09.2020 zugrunde zu legen.

2 Monitoring-Struktur bei der Hansestadt Lübeck

Vergaben werden in der HL grundsätzlich dezentral durch die beauftragenden Bereiche abgewickelt. Hierbei findet eine Bündelung baulicher Vergaben in der Submissionsstelle des Fachbereiches Bauen und Planen statt. Für Vergabeverfahren von Lieferungen und Dienstleistungen besteht die Möglichkeit, diese durch die Vergabestelle des Bereiches Logistik, Statistik und Wahlen innerhalb des Fachbereich Bürgermeister durchführen zu lassen. Ferner findet die Wahrnehmung von Fahrzeugbeschaffungen jeglicher Art und Größe

über den Bereich Entsorgungsbetriebe Lübeck innerhalb des Fachbereich Umwelt, Sicherheit und Ordnung statt.

Vergabeprüfungen werden bis dato in der HL grundsätzlich in der ex-post-Betrachtung und vornehmlich im Rahmen von Sonderprüfungen baulicher Maßnahmen vorgenommen. Anders als in einigen vergleichbaren Kommunen oder Gebietskörperschaften ist das RPA der HL nicht in den jeweiligen Vergabeprozess miteinbezogen. Eine begleitende regelmäßige Prüfung durch das RPA ist bislang nach Kenntnis des RPA auch nicht vorgesehen.

Um strukturelle Aussagen zum Vergabewesen in der HL machen zu können, sieht der Prüfplan des RPA seit 2018 regelmäßige Vergabeprüfungen vor. Daneben wird weiterhin grundsätzlich bei der Prüfung baulicher Maßnahmen und bei sonstigen Sonderprüfungen, soweit sinnvoll, auch der Vergabeprozess in die jeweilige Prüfung miteinbezogen. Derzeit werden ca. 10-15 Vergabeprüfungen jährlich vom RPA durchgeführt (siehe hierzu Ziff. 4).

Grundlage für die Vergabeprüfungen des RPA sind die zuvor erzeugten Gesamtlisten bekannter Vergabeverfahren, die im jeweiligen Vorjahr im Bereich der HL, den von der HL verwalteten Stiftungen sowie von den Eigenbetrieben der HL durchgeführt wurden. In 2017 wurde hierfür eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des RPA, der Bereiche Bürgermeisterkanzlei, Logistik, Statistik und Wahlen, Haushalt und Steuerung, Recht, der Submissionsstelle des Bereichs Gebäudemanagement sowie aus den Fachbereichscontrollings aller Fachbereiche gebildet, die sich in mehreren Sitzungen auf einen verbindlichen Prozess zur Meldung von Vergabeverfahren an das RPA oberhalb eines Grenzwertes von 25 TEUR verständigte. Dabei wurde Einigkeit dahingehend erzielt, dass die privatrechtlich organisierten Gesellschaften, an denen die HL beteiligt ist (z.B. KWL GmbH, Grundstücks-Gesellschaft TRAVE mbH, Stadtwerke Lübeck, etc.) von der Datensammlung und somit vom Vergabe-Monitoring auszuklammern sind. Neben allgemeinen Daten wie der Ausschreibungsnummer, der Kurzbeschreibung der ausgeschriebenen Leistungen oder Lieferungen sowie der gewählten Vergabeart melden die einzelnen Bereiche auch Angaben wie die zuvor geschätzten und letztendlich beauftragten Auftragswerte. Zusätzlich sollen die beauftragten Unternehmen benannt und Auskunft über den Umfang der Beteiligung klein- und mittelständischer Unternehmen gegeben werden. Das RPA weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Daten ohnehin von den entsprechenden Bereichen im Rahmen der Vergabestatistikverordnung zu erheben sind.

Die so erzeugte Gesamtliste dient als Grundlage für die Vergabeprüfungen des RPA im Folgejahr. Seit 2017 berichtet das RPA den städtischen Gremien zudem mittels Jahres-Monitoringberichten über die Vergabepaxis in der HL.

Die Sammlung der Daten erfolgte für die Jahre 2019 und 2020 über den Bereich Logistik, Statistik und Wahlen, seit Sommer 2020 hat das RPA den Prozess der Datenbeschaffung- und -sammlung wieder an sich genommen.

3 Statistische Auswertung

Bestandteil des Monitoringberichts ist die statistische Auswertung des Vergabegeschehens in der HL während des Berichtszeitraums. Hierbei soll über die Anzahl der durchgeführten Vergabeverfahren sowie deren finanziellen Gesamtumfang, über den Umfang von Vergabeverfahren, denen nur ein Bieterangebot zugrunde lag sowie über die Anzahl durchgeführter Direktvergaben im Oberschwellenbereich berichtet werden.

3.1 Gesamtumfang Vergabeverfahren

Insgesamt wurden dem RPA im Zeitraum 1.1.2017 – 30.09.2020 Informationen über 820 Vergabeverfahren mit einem Gesamtauftragsvolumen im Umfang von 179,9 Mio. EUR zugeleitet, die während des Berichtszeitraums mit einer Auftragsvergabe abgeschlossen wurden. Diese verteilten sich wie nachfolgend beschrieben auf Vergaben ober- und unterhalb des Oberschwellenbereichs. Im Berichtszeitraum galten vom 01.01.2018 – 31.12.2019 für öffentliche Vergabeverfahren folgende Schwellenwerte:

5.548 TEUR	für Bauleistungen und Konzessionen
750 TEUR	für soziale und sonstige Dienstleistungen
221 TEUR	für Liefer-, Dienst- und freiberufliche Dienstleistungen

Seit dem 01.01.2020 gelten folgende neue Schwellenwerte:

5.350 TEUR	für Bauleistungen und Konzessionen
750 TEUR	für soziale und sonstige Dienstleistungen
214 TEUR	für Liefer-, Dienst- und freiberufliche Dienstleistungen

Tabelle 1: Anteil Vergaben im Oberschwellenbereich am Gesamtumfang

	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am Gesamtumfang in %
Vergaben im Oberschwellenbereich	179	96,4	53,6
Vergaben im Unterschwellenbereich	641	83,5	46,4

3.2 Anzahl Vergabeverfahren mit nur einem Angebot

Der Gesamtaufstellung durchgeführter Vergabeverfahren waren während des Berichtszeitraums insgesamt 176 Vergabeverfahren aufgeführt, denen lediglich ein einziges Angebot von Bieterseite zugrunde lag.

Tabelle 2: Anteil Vergaben mit nur einem Angebot

	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR
Vergaben im Oberschwellenbereich	25	10,0
Vergaben im Unterschwellenbereich	151	11,7

Bei 75 Vergabeverfahren erfolgte seitens der Bereiche keinerlei Mitteilung über die Anzahl der eingegangenen Angebote.

3.3 Direktvergaben

Die Gesamtaufstellung durchgeführter Vergabeverfahren war für den Berichtszeitraum lediglich eine Direktvergabe zu entnehmen, die aber lediglich den Unterschwellenbereich betraf. Im Rahmen der Prüfung durch das RPA trat zudem eine weitere Direktvergabe im Unterschwellenbereich zu Tage, die in der Gesamtaufstellung dem RPA zuvor nicht mitgeteilt wurde.

4 Erkenntnisse aus der Prüfung von Vergabeverfahren

Um Aussagen zu häufigen Fehlern und Unsicherheiten bei der Durchführung von Vergabeverfahren bei der HL benennen zu können, wird das Monitoring durch stichprobenmäßige standardisierte Prüfungen auf Grundlage einer durch das RPA entwickelten Checkliste begleitet. Aktuell sind fünf Prüfer mit der Prüfung von jährlich maximal dreizehn Vergabeverfahren betraut. Bis zur Berichtserstellung konnten insgesamt 26 Prüfungen bezogen auf den Berichtszeitraum abgeschlossen werden.

Daneben wurden dem RPA auf Anfrage Informationen zu drei Nachprüfverfahren zugeleitet, die während des Berichtszeitraums vor der Vergabekammer verhandelt wurden.

4.1 Schwerwiegende Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe

Prüffeststellungen wurden nur vereinzelt gemacht und konzentrierten sich auf formale Aspekte, insbesondere auf den Bereich der Dokumentation. So war beispielsweise nicht in allen Fällen ausreichend erkennbar, wie die Berechnung bzw. Schätzung des voraussichtlichen Auftragswertes zustande kam. In einem Fall war die Auswahl eines unzulässigen Ausschreibungsverfahrens, in einem anderen Fall eine unzulässige Direktvergabe zu verzeichnen. In einem Fall war ein Verstoß gegen den Grundsatz der produktneutralen Leistungsbeschreibung zu sehen. Den Nachprüfverfahren lagen in zwei Fällen Beschwerden gegen die Wertungskriterien und die Bewertungsmaßstäbe zugrunde, in einem Fall wurden Dokumentationsmängel festgestellt.

Weder die Prüfungen durch das RPA noch die durchgeführten Nachprüfverfahren vor der Vergabekammer ergaben Hinweise auf etwaige schwerwiegende fortgesetzte Unregelmäßigkeiten oder systematische Fehler bei der Rechtsanwendung bei der Vergabepaxis in der HL im Rahmen überschwelliger Vergabeverfahren.

Während des gesamten Berichtszeitraums war festzustellen, dass die Meldungen der Bereiche nicht vollumfänglich und teilweise verspätet erfolgten. Es entstand der Eindruck, dass die Daten seitens einzelner Bereiche gebündelt stichtagsbezogen erhoben und weitergeleitet wurden. Das RPA erachtet es als wünschenswert, dass die Meldung zum Monitoring unbedingt zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe erfolgen sollte. Zukünftig sollte diese als eigener Schritt in die Vergabeprozesse der Bereiche integriert werden, um so mit möglichst geringem Aufwand eine vollständige Datenbasis bereitstellen zu können. Mit dem Inkrafttreten der Vergabestatistikverordnung zum 01.10.2020 verbindet das RPA die Erwartung, dass sich fortan die Meldungen zum Monitoring nachhaltig verbessern.

4.2 Beteiligung klein- und mittelständiger Unternehmen

Während des Berichtszeitraums wurden lt. Meldungen der einzelnen Bereiche insgesamt 332 Aufträge an klein- und mittelständische Betriebe vergeben. Die Auswertung der Prüfungen durch das RPA ergab keine Hinweise darauf, dass die Belange von KMU nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Bei der Ausschreibung von Bauleistungen und Dienstleistungen war durchgängig erkennbar, dass von den vergebenden Bereichen auf die Bildung von Fach- und Teillosen in geeigneter Weise zurückgegriffen wurde, um so die Belange von KMU zu unterstützen.

4.3 Umgang mit strategischer Beschaffung

Der Umgang mit strategischer Beschaffung während des Berichtszeitraum ist auf Grundlage der vorliegenden Gesamtauflistung kaum möglich. Zwar erklären die beteiligten Bereiche, das 149 Vergabeverfahren nach Gesichtspunkten strategischer Beschaffung durchgeführt wurden, andererseits wurde diese Frage bei 567 Vergabeverfahren weder bejaht noch verneint, sondern offengelassen. Dies ist nach Ansicht des RPA auch der begrifflichen Unschärfe geschuldet, was genau unter strategischer Beschaffung zu verstehen ist und wie sich diese im Einzelfall von operativer Beschaffung unterscheidet. Zukünftig ist dieser Aspekt durch Abforderung entsprechender Erklärungen und Erläuterungen der beteiligten Bereiche stärker zu beleuchten.

5 Fazit und weiterer Ausblick

Dem vorliegenden Bericht liegen die für den Berichtszeitraum entsprechenden Meldungen aus den Fachbereichen zugrunde. Hierbei zeigte sich in allen Berichtsjahren, dass die Meldungen der Bereiche nicht immer vollständig und teilweise verspätet erfolgten. Dabei entstand der Eindruck, dass die Daten seitens einzelner Bereiche gebündelt stichtagsbezogen erhoben und weitergeleitet wurden. Das RPA erachtet es als unerlässlich, dass die Meldung zum Monitoring zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe erfolgen sollte. Zukünftig sollte dies als eigener Schritt in die Vergabeprozesse der Bereiche integriert werden, um so mit möglichst geringem Aufwand eine vollständige Datenbasis kurzfristig bereitstellen zu können. Das RPA erwartet, dass mit dem Inkrafttreten der Vergabestatistik-Verordnung zum 01.10.2020, die eine statistische Meldung durch den öffentlichen Auftraggeber binnen 60 Tagen nach Zuschlagserteilung vorsieht, künftig gewährleistet wird und sich die statistische Grundlage für das RPA deutlich verbessert.

Nach den bisherigen Erfahrungen ist festzustellen, dass die gegenwärtige Monitoring Struktur in der HL sich hinsichtlich der Zielsetzung und der speziellen Anforderungen des zu erstellenden Monitoringberichts als wenig förderlich gezeigt hat. Strukturelle Fragen nach möglichen Schwachpunkten des Vergabewesens in der HL können vom RPA kaum beantwortet werden, ohne dass dieses als begleitender Bestandteil des Vergabewesens in der HL stärker tätig und mehr in die Vergabeprozesse, beispielsweise bei der Auswahl des Vergabeverfahrens, der Erstellung der Leistungsbeschreibungen oder der Festlegung der Bewertungskriterien, eingebunden wird.

Nachträgliche Prüfungen von Vergabeverfahren sind für alle beteiligten Parteien mit einem deutlich höheren Aufwand als begleitende Prüfungen verbunden. Regelmäßige, begleitende Prüfungen erscheinen dem RPA derzeit angesichts begrenzter personeller Ressourcen, aber auch aufgrund fehlenden verwaltungsseitigen Interesses, kurzfristig als nicht umsetzbar. Das RPA sollte zumindest zukünftig unaufgefordert über Rügen und eingeleitete Nachprüfverfahren und deren Ausgang informiert werden, um die hieraus gewonnenen Erkenntnisse in seine Prüfstrategie einfließen lassen zu können.



Die Auswertung der im Rahmen des Monitorings zur Verfügung gestellten Daten sowie die durch das RPA durchgeführten Prüfungen einzelner Vergabeverfahren förderten schlussendlich keine Anhaltspunkte für schwerwiegende oder regelmäßige Fehler zu Tage. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Anwendung des nationalen und europäischen Vergaberechts bei der HL im Wesentlichen ordnungsgemäß erfolgte und die Vergabeverfahren entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt wurden.

Lübeck, den 11.02.2021

14.02.06.03

wg/bre

Dr. Katja Schur

Stefan Wegner