



► Nr. VO/2023/12157
öffentlich

Lübeck, 24.04.2023

Bericht -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:
1.140 - Rechnungsprüfungsamt

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

Monitoring-Bericht 2020 und 2021 für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
15.05.2023	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
21.06.2023	Rechnungsprüfungsausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
29.08.2023	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
31.08.2023	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

Beratung, Erörterung und ggf. Empfehlung zum o.g. Monitoring-Bericht 2020 und 2021 für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck.

Bericht:

Anlagen:

Monitoring-Bericht 2020 und 2021 für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck
Anlage 1 für Bericht Vergabepflichtungen



Monitoringbericht

2020 und 2021

für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck

Rechnungsprüfungsamt

April 2023





Impressum

Herausgeber:

Hansestadt Lübeck

Der Bürgermeister

Rechnungsprüfungsamt

Rechnungsprüfer: Stefan Wegner

Layout: Yvonne Bretfeld



Inhalt:

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis.....	4
1 Prüfungsauftrag und -durchführung	5
2 Prüfungsgegenstand und -unterlagen	5
3 Monitoringstruktur bei der Hansestadt Lübeck	6
4 Statistische Auswertung	7
4.1 Gesamtumfang gemeldeter Vergabeverfahren	7
4.2 Anzahl Vergabeverfahren mit nur einem Angebot.....	11
4.3 Direktvergaben.....	12
5 Erkenntnisse aus der Prüfung von Vergabeverfahren	12
5.1 Vollständigkeit der vorgelegten Gesamtliste durchgeführter Vergaben	13
5.2 Allgemeine Feststellungen aus der Vergabeprüfung	14
5.3 Schwerwiegende Feststellungen und Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe.....	14
5.4 Beteiligung klein- und mittelständiger Unternehmen	14
5.5 Umgang mit strategischer Beschaffung.....	15
6 Zusammenfassung, Fazit und weiterer Ausblick.....	15



Abkürzungsverzeichnis

fin.	-	finanziell
GWB	-	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HL	-	Hansestadt Lübeck
KMU	-	klein- und mittelständische Unternehmen
RPA	-	Rechnungsprüfungsamt
SektVO	-	Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO)
UVgO	-	Unterswellenvergabeordnung
VOB/A	-	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VgV	-	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
Ziff.	-	Ziffer

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verteilung von Vergaben im Ober- und Unterschwellenbereich am Gesamtumfang des Jahres 2020	7
Tabelle 2: Verteilung von Vergaben im Ober- und Unterschwellenbereich am Gesamtumfang des Jahres 2021	8
Tabelle 3: Vergabeverfahren in 2020 je Fachbereich 1 – 5	8
Tabelle 4: Vergabeverfahren in 2021 je Fachbereich 1 – 5	8
Tabelle 5: Verteilung 2020 nach der Art der ausgeschriebenen Leistung	9
Tabelle 6: Verteilung 2021 nach der Art der ausgeschriebenen Leistung	9
Tabelle 7: Verteilung 2020 auf einzelne Vergabeverfahren:	10
Tabelle 8: Verteilung 2021 auf einzelne Vergabeverfahren:	10
Tabelle 9: Anteil Vergaben mit nur einem Angebot in 2020.....	11
Tabelle 10: Anteil Vergaben mit nur einem Angebot in 2021	11



1 Prüfungsauftrag und -durchführung

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts am 18.04.2016 in Verbindung mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 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 wurde für den Zeitraum von 01.01.2018 bis 30.09.2020 gefertigt (VO/2021/09913) und mit Schreiben vom 12.02.2021 an das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein versandt.

Die Prüfung der Vergabeverfahren der Jahre 2020 und 2021 wurde gemäß Ziff. 2.1.4 des Prüfungsplans für das Jahr 2022 durchgeführt. Dabei war die Prüfung der Vergaben des Jahres 2020 ursprünglich im Prüfungsplan 2021 vorgesehen. Aufgrund der verwaltungsseitig verspäteten Bereitstellung der erforderlichen Daten im September 2021 wurde diese aber mehrfach und schließlich in den Prüfplan des Folgejahres verschoben. Die Prüfung wurde im August 2022 begonnen, zwischenzeitlich unterbrochen und im März 2023 mit dem vorliegenden Prüfbericht abgeschlossen.

2 Prüfungsgegenstand und -unterlagen

Das vorliegende jährliche Berichtsformat gewährt seit 2017 den Gremien der HL einerseits einen Überblick über die durchgeführten Vergabeverfahren und informiert andererseits über die aus den laufenden Prüfungen des RPA gewonnenen Erkenntnisse. Der letzte Jahresbericht datiert vom 22.05.2019 und bezog sich auf die Vergaben des Jahres 2018. Die Berichterstellung wurde für das Jahr 2019 aufgrund einer nicht validen Datenlage ausgesetzt. Die ursächlichen Probleme wurden im Dreijahresbericht für das Land (VO/2021/09913) thematisiert.

Grundsätzlich umfasst die o. a. Berichtspflicht nach § 114 GWB nur Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich, bei denen anstelle nationalen Vergaberechts das europäische Kartellvergaberecht zugrunde gelegt wird. Der Vergabebericht für die HL zieht zudem die dem RPA zur

Kenntnis gegebenen unterschwelligen Vergabeverfahren oberhalb einer Auftragssumme von 25 TEUR in seine Betrachtung mit ein. Zum anderen erlaubt die Erstellung der entsprechenden Jahresberichte eine effizientere Erstellung der Dreijahresberichte für das Land.

Grundlage für diesen Bericht sowie für die Vergabeprüfungen des RPA sind die zuvor durch die Verwaltung erzeugten Gesamtlisten erfasster Vergabeverfahren, die im jeweiligen Vorjahr im Bereich der HL 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 Jahreslisten durchgeführter 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 die zuvor geschätzten und letztendlich beauftragten Auftragswerte. Zusätzlich sollen die beauftragten Unternehmen benannt und Auskunft über den Umfang der Beteiligung KMU gegeben werden. Das RPA weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Daten ohnehin von den entsprechenden Bereichen im Rahmen der Vergabestatistikverordnung spätestens seit deren Inkrafttreten am 01.10.2020 zu erheben und über das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie an das mit der Verarbeitung der Daten beauftragte statistische Bundesamt weiterzuleiten sind.

3 Monitoringstruktur 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 für alle Bereiche, diese durch die Vergabestelle des Bereiches Logistik, Statistik und Wahlen innerhalb des Fachbereich 1 durchführen zu lassen. Ferner findet die Wahrnehmung von Fahrzeugbeschaffungen jeglicher Art und Größe für alle Bereiche über den Bereich Entsorgungsbetriebe Lübeck innerhalb des Fachbereich Umwelt, Sicherheit und Ordnung statt.

Die Sammlung der Daten erfolgte für den Zeitraum vom 01.01.2020 bis 30.09.2020 durch das RPA. Für den Zeitraum 01.10.2020 bis 31.12.2021 wurden die Daten durch die bis November 2022 bestehende Stabsstelle Strategie und Innovation in der Bürgermeisterkanzlei erhoben.

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 regelmäßige begleitende Prüfung durch das RPA ist bislang nach Kenntnis des RPA auch nicht durch die HL 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 sowie 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. 5).

4 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 finanzieller Gesamtumfang, über den Umfang von Vergabeverfahren, denen nur ein Bieterangebot zugrunde lag sowie über die Anzahl durchgeführter Direktvergaben im Oberschwellenbereich berichtet werden.

4.1 Gesamtumfang gemeldeter Vergabeverfahren

Insgesamt wurden dem RPA im Zeitraum 1.1.2020 – 31.12.2021 Informationen über 807 Vergabeverfahren mit einem Gesamtauftragsvolumen im Umfang von 224,9 Mio. EUR zugeleitet, die während des Berichtszeitraums mit einer Auftragsvergabe abgeschlossen wurden. Diese verteilen sich wie nachfolgend beschrieben auf Vergaben ober- und unterhalb des Oberschwellenbereichs.

Im Berichtszeitraum galten für öffentliche Vergabeverfahren folgende Schwellenwerte:

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

Tabelle 1: Verteilung von Vergaben im Ober- und Unterschwellenbereich am Gesamtumfang des Jahres 2020

	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Vergaben im Oberschwellenbereich	83	44,4	51,9
Vergaben im Unterschwellenbereich*	304	41,1	48,1
gesamt	387	85,5	100,0

* für 7 der insgesamt 304 Vergaben im unterschwelligen Bereich wurde kein Auftragswert mitgeteilt

Tabelle 2: Verteilung von Vergaben im Ober- und Unterschwellenbereich am Gesamtumfang des Jahres 2021

	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Vergaben im Oberschwellenbereich*	51	76,2	54,7
Vergaben im Unterschwellenbereich**	369	63,2	45,3
gesamt	420	139,4	100,0

* für 1 von 51 Vergaben im überschwelligen Bereich wurde kein Auftragswert mitgeteilt

** für 3 von 369 Vergaben im unterschwelligen Bereich wurde kein Auftragswert mitgeteilt

Die o. a. Tabelle verdeutlicht die Relevanz der Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich. Trotz deutlich geringerer Anzahl umfassten diese mehr als die Hälfte der Gesamtauftragssumme.

Tabelle 3: Vergabeverfahren in 2020 je Fachbereich 1 - 5

Fachbereiche	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
1	35	3,3	3,9
2	11	1,3	1,5
3	96	32,4	37,9
4*	43	3,4	4,0
5	202	45,1	52,7
gesamt	387	85,5	100,0

* für 7 der 43 Vergaben des FB4 wurde kein Auftragswert übermittelt

Tabelle 4: Vergabeverfahren in 2021 je Fachbereich 1 - 5

Fachbereiche	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
1	32	4,5	3,2
2*	11	4,2	3,0
3	146	38,6	27,7
4**	70	9,1	6,5
5	161	83,0	59,6
gesamt	420	139,4	100,0

* für 1 von 11 Vergaben des FB2 wurde kein Auftragswert übermittelt

** für 3 von 70 Vergaben des FB4 wurde kein Auftragswert übermittelt

Die o. a. Tabelle gibt Auskunft darüber, wie sich die gemeldeten Vergabeverfahren auf die jeweils meldenden Fachbereiche verteilen und verdeutlicht dabei die besondere Relevanz der Fachbereiche 3 und 5.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Verteilung der gemeldeten Vergaben hinsichtlich des jeweiligen Vergabegegenstands. Hierbei fällt der erneut weit überwiegende Anteil baulicher Leistungen auf. Konzessionsvergabeverfahren hingegen waren in 2020 und 2021 nicht zu verzeichnen.

Tabelle 5: Verteilung 2020 nach der Art der ausgeschriebenen Leistung

Art der Leistung	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Bauliche Leistungen	181	40,5	47,4
Lieferleistungen*	114	11,8	13,8
Dienstleistungen	56	25,3	29,6
Freiberufliche Leistungen	30	4,9	5,7
ohne Nennung der Leistungsart	6	3,0	3,5
gesamt	387	85,5	100,0

* für 7 von 114 Vergaben von Lieferleistungen wurde kein Auftragswert übermittelt

Tabelle 6: Verteilung 2021 nach der Art der ausgeschriebenen Leistung

Art der Leistung	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Bauliche Leistungen	167	94,0	67,5
Lieferleistungen	141	23,1	16,6
Dienstleistungen	86	16,1	11,5
Freiberufliche Leistungen*	26	6,2	4,4
gesamt	420	139,4	100,0

* für 4 Vergaben von 26 freiberuflichen Leistungen wurde kein Auftragswert übermittelt

Die Wahl des Vergabeverfahrens richtet sich neben der geschätzten Auftragshöhe auch danach, ob ein öffentlicher Auftrag oder eine Konzessionsvergabe zugrunde liegt. Auch der Gegenstand der Vergabe entscheidet über die Wahl des Vergabeverfahrens. Bauliche Leistungen werden generell nach der VOB/A ausgeschrieben, bei Liefer-, Dienst- und freiberuflichen Leistungen sind die Bestimmungen des GWB, der VgV sowie der VOL/A und UVgO relevant. Letztlich kann die Vergabeart aber auch von dem Auftraggeber abhängen, so richten sich beispielsweise Investitionen im Bereich der Hafenanlagen grundsätzlich nach der Sektorenverordnung (SektVO).

Für den Berichtszeitraum ergab sich folgende Verteilung der gewählten Vergabeverfahren:

Tabelle 7: Verteilung 2020 auf einzelne Vergabeverfahren:

Art des Vergabeverfahrens	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Direktvergaben	1	0,1	0,1
Freihändige Vergaben	47	10,2	11,9
Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb	13	2,8	3,3
Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb*	44	5,0	5,8
Beschränkte Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb**	9	0,7	0,8
Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb	107	7,1	8,3
Beschränkte Ausschreibungen	50	7,0	8,2
Öffentliche Ausschreibungen	58	12,2	14,3
Offene Verfahren	51	33,2	38,8
Auftragsänderungen bzw. – erweiterungen (nach SektVO)	6	4,5	5,3
Inhouse-Vergaben	1	2,7	3,2
gesamt:	387	85,5	100,0

* für 6 von 44 Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb wurde kein Auftragswert übermittelt

** für 1 von 50 beschränkten Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb wurde kein Auftragswert übermittelt

Tabelle 8: Verteilung 2021 auf einzelne Vergabeverfahren:

Art des Vergabeverfahrens	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Direktvergaben	1	0,1	0,1
Freihändige Vergaben*	24	1,3	0,9
Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb	82	7,1	5,1
Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb**	9	30,2	21,7
Beschränkte Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb**	13	4,2	3,0
Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb***	133	13,1	9,4
Beschränkte Ausschreibungen	11	3,1	2,2
Öffentliche Ausschreibungen	99	34,8	25,0
Offene Verfahren	39	23,0	16,5

Art des Vergabeverfahrens	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Innovationspartnerschaft mit Teilnahmewettbewerb (nach SektVO)	1	20,3	14,6
ohne Angabe bzw. Verfahren nicht ermittelbar	8	2,2	1,5
gesamt:	420	139,4	100,0

* für 2 von 24 freihändigen Verfahren wurde kein Auftragswert übermittelt

** für 1 von 9 Verhandlungsvergaben mit Teilnahmewettbewerb wurde kein Auftragswert übermittelt

*** für 1 von 133 beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb wurde kein Auftragswert übermittelt

4.2 Anzahl Vergabeverfahren mit nur einem Angebot

In der Gesamtaufstellung durchgeführter Vergabeverfahren waren 82 Vergabeverfahren (im Gesamtumfang von 6,3 Mio. EUR) für 2020 sowie 103 Vergabeverfahren (im Gesamtumfang von 31,7 Mio. EUR) für 2021 aufgeführt, denen lediglich ein einziges Angebot von Bieterseite zugrunde lag. Die Gründe hierfür sind vorrangig in einer anhaltend hohen öffentlichen wie privaten Nachfrage zu suchen, die auf zusehends begrenzte Ressourcen auf Seiten der Anbieter trifft. Dies konnte besonders in den baulichen Bereichen beobachtet werden. Zudem sind die Belange eines öffentlichen Nachfragers teilweise sehr speziell, so dass von vorn herein oftmals nur eine begrenzte Anzahl von in Frage kommenden Anbietern zur Verfügung steht.

Tabelle 9: Anteil Vergaben mit nur einem Angebot in 2020

	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR
Vergaben im Oberschwellenbereich	17	6,3
Vergaben im Unterschwellenbereich	65	5,4

Tabelle 10: Anteil Vergaben mit nur einem Angebot in 2021

	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR
Vergaben im Oberschwellenbereich	12	24,6
Vergaben im Unterschwellenbereich	91	7,1

Diese Daten dürften aber nicht das vollständige Vergabegeschehen der HL widerspiegeln, da seitens der Bereiche für 2020 für 60 Vergabeverfahren (im Gesamtumfang von 11,2 Mio. EUR) und für 2021 für 43

Vergabeverfahren (im Gesamtumfang von 3,4 Mio. EUR) seitens der Bereiche keinerlei Mitteilung über die Anzahl der eingegangenen Angebote erfolgte.

4.3 Direktvergaben

Den Jahresaufstellungen waren für 2020 zwei (davon eine als Inhousegeschäft) und 2021 eine Direktvergabe zu entnehmen. Zum einen betraf dies sogenannte Inhousegeschäfte mit Unternehmen, die der HL vertikal nachgeordnet sind. Zum anderen betraf dies Aufträge, die außerhalb eines Wettbewerbs vergeben wurden, z.B. wenn der vergebende Bereich die ausgeschriebene Leistung für so speziell und einzigartig erachtete und die Anzahl potentieller Auftragnehmer so gering einschätzte, so dass ein Wettbewerb entbehrlich erschien. Aufgrund des faktisch nicht durchgeführten formalen Vergabeverfahrens werden seitens der Bereiche oftmals auch die erforderliche Dokumentation und die Meldung an das Vergabemonitoring für entbehrlich erachtet. So förderte die bisherige Prüftätigkeit des RPA bereits mehrfach entsprechende Auftragsvergaben zu Tage, ohne dass diese im Rahmen des Vergabemonitoring zuvor gemeldet wurden. Hier sind alle betroffenen Bereiche zu mehr Sorgfalt aufgefordert.

5 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. Im aktuellen Prüfplan für das Jahr 2023 sind sieben Prüfer:innen mit der Prüfung von vierzehn Vergabeverfahren betraut. Während des Zeitraumes von 2019 bis zum Zeitpunkt der Berichtserstellung konnten insgesamt 23 Prüfungen bezogen auf die Jahre 2019 bis 2021 abgeschlossen werden. Über die einzelnen Prüfungen werden seitens des RPA keine formalen Prüfberichte verfasst. Stattdessen erhält der jeweilige betroffene Bereich einen zusammenfassenden Prüfvermerk mit der Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen. Eine Auflistung der getätigten Einzelprüfungen des RPA findet sich in der Anlage zu diesem Bericht.

Daneben wurden durch das RPA während des Berichtszeitraumes auch diverse Sonderprüfungen durchgeführt. Sofern diese auch Aspekte des Vergaberechts berührten wurden die dazu gemachten Feststellungen ebenfalls in diesen Bericht berücksichtigt. Die Anlage zu diesem Bericht enthält auch eine Auflistung der entsprechenden Sonderprüfberichte des RPA.

Neben den in 2020 und 2021 abgeschlossenen Vergabeproofungen flossen in diesen Bericht auch die Ergebnisse der Vergabeproofungen des Jahres 2019 ein, da auf einen gesonderten Bericht für das Jahr 2019 vom RPA verzichtet wurde (siehe hierzu auch Ziff. 2).

Daneben erfolgt eine stichprobenmäßige Prüfung der dem RPA zur Verfügung gestellten Gesamtliste durchgeführter Vergaben hinsichtlich deren Vollständigkeit. Hierbei erfolgt ein Abgleich der Liste mit unterjährig gewonnenen Erkenntnissen aus Kassenprüfungen, der regelmäßigen Belegkontrolle, den Bekanntmachungen der HL, Berichten aus den Bereichen sowie der Tagespresse.

5.1 Vollständigkeit der vorgelegten Gesamtliste durchgeführter Vergaben

Zum wiederholten Male war festzustellen, dass die Meldungen der Bereiche nicht vollumfänglich und insgesamt deutlich verspätet erfolgten. Dabei wurde die Frist zur Bereitstellung der Daten mehrfach verlängert. So lagen die Daten für 2020 erst im September 2021 und die Daten für 2021 erst im April 2022 vor. In diesem Bericht wurde bereits mehrfach über fehlende Daten in der Gesamtliste durchgeführter Vergaben der HL hingewiesen. Für den gesamten Berichtszeitraum und den 807 gemeldeten Vergabeverfahren waren folgende Datenmängel festzustellen:

- die Angabe des ausschreibenden Bereichs fehlte in 5 Fällen,
- die Angabe der Leistungsart fehlte in 6 Fällen,
- die Angabe des zugrunde gelegten Vergabeverfahrens fehlte in 6 Fällen,
- die Angabe, ob für die Maßnahme Fördermittel geflossen sind, fehlte in 73 Fällen,
- die Angabe des geschätzten Auftragswertes fehlte in 6 Fällen,
- das Datum der Zuschlagserteilung fehlte in 12 Fällen,
- die Angabe des erteilten Auftragswertes fehlte in 11 Fällen,
- die Angabe, ob der Auftrag an ein KMU erteilt wurde, fehlte in 108 Fällen,
- die Frage nach dem Vorliegen von Aspekten strategischer Beschaffung wurde in 499 Fällen nicht beantwortet,
- die Frage nach der Anzahl eingegangener Angebote wurde in 103 Fällen nicht beantwortet;
- der aus dem Vergabeverfahren hervorgegangene Auftragnehmer wurde in 96 Fällen nicht benannt.

Es entstand zum wiederholten Male 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 erfolgt und als eigener Prozesspunkt in die Vergabeprozesse der Bereiche integriert werden sollte. Nur so könnte mit möglichst geringem Aufwand eine vollständige Datenbasis zeitnah bereitgestellt werden. Das RPA erwartete ein derartiges flächendeckendes Vorgehen spätestens mit dem Inkrafttreten der Vergabestatistik-Verordnung zum 01.10.2020. Diese sieht eine statistische Meldung durch den öffentlichen Auftraggeber binnen 60 Tagen nach Zuschlagserteilung vor. Stattdessen war festzustellen, dass diese Verpflichtung bei der HL nur zögerlich und keineswegs einheitlich umgesetzt wurde und noch nicht allen Bereichen zur Kenntnis gelangt ist. Festzuhalten ist, dass sich die statistische Grundlage für das RPA nach wie vor nicht verbessert hat.

Bei den diesem Bericht zugrunde gelegten Vergabeprüfungen war in zwei Fällen festzustellen, dass diese in der betreffenden Monitoringliste keine Erwähnung fanden. Angesichts der sehr geringen Stichprobe

ist dies eine durchaus bemerkenswerte Anzahl und deutet auf weitere nicht gemeldete Vergabeverfahren hin. Das RPA muss aufgrund der genannten Beispiele von einer eingeschränkten generellen Vollständigkeit ausgehen.

5.2 Allgemeine Feststellungen aus der Vergabeprüfung

Die Prüfungsfeststellungen des RPA bezogen sich größtenteils auf formale Aspekte. So war beispielsweise mehrfach die vorgelegte Dokumentation zu bemängeln, die ein reibungsloses Nachvollziehen des Verfahrensablaufs z.T. deutlich erschwerte. Beispielsweise fehlte mehrfach die obligatorische Herleitung des zugrunde gelegten Schätzwertes des voraussichtlichen Auftragswertes, der Grundlage für die Auswahl des gewählten Vergabeverfahrens ist. Derartige Mängel stellen klare Verstöße gegen das Transparenzgebot bei öffentlichen Vergaben dar.

Daneben fehlten vereinzelt erforderliche Formblätter bzw. es wurden nicht die korrekten Formblätter verwandt. In drei Fällen fehlte der obligatorische Vergabevermerk gänzlich.

Vereinzelt war festzustellen, dass die Veröffentlichung nicht nachgewiesen werden konnte, dass es zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Produktneutralität kam und dass z.T. unklare Leistungsbeschreibungen erstellt wurden.

5.3 Schwerwiegende Feststellungen und Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe

Schwerwiegende Mängel erachtet das RPA als vorliegend, wenn z.B. bei einem Vergabeverfahren während dessen Verlauf die Gewichtung der Wertungskriterien verändert wurden, ohne dies in der Dokumentation bzw. dem Vergabevermerk zu erläutern.

In zwei Fällen wurde bei Zugrundelegung des geschätzten Auftragswertes ein unzulässiges Vergabeverfahren ausgewählt und in einem Fall wurde die Phase der Markterkundung nachträglich zur Angebotsphase umgedeutet. In einem Fall war gar keine Zugrundelegung vergaberechtlicher Prinzipien erkennbar, so dass letztlich von einer bewussten Umgehung des für öffentliche Auftraggeber geltenden Vergaberechts ausgegangen werden kann.

Diese Verfahren waren somit bereits von Beginn an als mangelbehaftet anzusehen. Das RPA geht davon aus, dass im Falle von angestrebten Rügeverfahren durch nicht berücksichtigte Bieter diese Verfahren zumindest kritisch gewürdigt worden wären.

5.4 Beteiligung klein- und mittelständiger Unternehmen

Während des Berichtszeitraums wurden lt. Meldungen der einzelnen Bereiche insgesamt 508 Aufträge (2020: 191; 2021: 317) 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.

Nach wie vor war aber auch feststellbar, dass die von den Bereichen zur Verfügung gestellten Daten an dieser Stelle unvollständig waren. Bei 107 von 807 gemeldeten Vergabeverfahren (2020: 99; 2021: 8) fehlte der entsprechende Hinweis zur Größe des beauftragten Unternehmens.

5.5 Umgang mit strategischer Beschaffung

Der Umgang mit strategischer Beschaffung während des Berichtszeitraums ist auf Grundlage der vorliegenden Gesamtaufstellung kaum möglich. Zwar erklären die beteiligten Bereiche, dass 208 Vergabeverfahren (2020: 83; 2021: 125) nach Gesichtspunkten strategischer Beschaffung durchgeführt wurden, andererseits wurde diese Frage bei 499 Vergabeverfahren (2020: 221; 2021: 278) 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. Gleichwohl sind die Bereiche aufgefordert, diesem Punkt mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

6 Zusammenfassung, Fazit und weiterer Ausblick

Dem vorliegenden Bericht liegen die für den Berichtszeitraum entsprechenden Meldungen aus den Fachbereichen zugrunde. Wie bereits in den vorherigen Berichtsjahren zeigte sich auch in 2020 und 2021, dass die Meldungen der Bereiche nicht immer vollständig, dafür aber regelmäßig deutlich verspätet erfolgten. Ursächlich hierfür dürfte sein, dass die Daten seitens einzelner Bereiche stichtagsbezogen und gebündelt 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.

Nach den bisherigen Erfahrungen ist nach wie vor festzustellen, dass die gegenwärtige Monitoring Struktur in der HL sich hinsichtlich der Zielsetzung und der speziellen Anforderungen des zu erstellenden Monitoringberichts als wenig förderlich erwiesen 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 sind dem RPA derzeit allerdings angesichts begrenzter personeller Ressourcen kurzfristig nicht möglich.

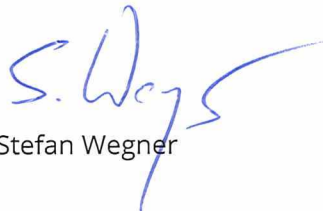
Die Auswertung der im Rahmen des Monitorings durchgeführten Prüfungen einzelner Vergabeverfahren förderten schlussendlich nur vereinzelt Anhaltspunkte für schwerwiegende Vergabefehler zu Tage. Deutlich häufiger traten formale Fehler hinsichtlich der Gestalt der Vergabedokumentation bis hin zum

Fehlen des obligatorischen Vergabevermerks auf. Hier wäre es hilfreich, wenn die HL den Bereichen entsprechende Hinweise an die Hand reichen würde. Insgesamt erachtet das RPA es als wünschenswert, eine stärkere Zentralisierung der Vergabeprozesse in der HL beispielsweise auf fachkundige Bereiche anzustreben. Neben einer zu erwartenden qualitativen Verbesserung der Vergabeverfahren würde dies auch zu einer Stärkung der Korruptionsprävention in der HL führen.

Lübeck, 19.04.2023
14.02.06.03-2020/21



Dr. Katja Schur



Stefan Wegner

Anlage: Tabelle durchgeführter Vergabeprüfungen

Anlage zum Monitoringbericht 2020/2021 für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck
Auflistung der vom RPA durchgeführten Vergabepflichten

lfd. Nr.	Mitteilung Prüfergebnis	FB	Bereich	Jahr und Beschreibung des Vergabeverfahrens	Auftragsvolumen	OSV / USV	Rechtsgrundlage
1	04_2019	3	327	2018_Abschleppen und Verahren zugelassener Fahrzeuge	580 TEUR	OSV	VgV
2	06_2019	5	651	2018_Lieferung von Reinigungsmitteln für die HL	1.515 TEUR	OSV	VgV
3	06_2019	1	102	2018_Umzüge und Transporte der HL	125 TEUR	USV	VOL / A
4	06_2019	3	327	2018_Lieferung einer semistationären Geschwindigkeitsüberwachungsanlage	68 TEUR	USV	VOL / A
5	06_2019	5	651	2018_Elektroarbeiten/Sanierung C.-J.-Burghardt-Gymnasium	788 TEUR	USV	VOB / A
6	06_2019	5	651	2018_Erd- und Rohbauarbeiten Schule Grönauer Baum	497 TEUR	USV	VOB / A
7	07_2019	2	020	2018_Wäschereileistungen für die SIE	1.600 TEUR	OSV	VgV
8	08_2019	3	820	2018_Beschaffung von Weihnachtsbäumen	80 TEUR	USV	VOL / A
9	09_2019	5	651	2018_Unterhaltsreinigung in Gebäuden (Los 1)	596 TEUR	OSV	VgV
10	11_2019	5	660	2018_DSK-Sanierung Hauptverkehrsstraßen HL	855 TEUR	USV	VOB / A
11	11_2019	1	000	2019_Durchführung Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen für die HL	284 TEUR	USV	UVgO
12	04_2020	5	651	2019_Erneuerung von Lüftungs-, Sanitär- und Heizungsanlagen in der Stadtbibliothek	666 TEUR	USV	VOB / A
13	04_2020	5	651	2017_Erweiterte Rohbauarbeiten Albert-Schweitzer-Schule	2.575 TEUR	OSV	VOB / A
14	05_2020	3	370	2019_Beschaffung von 3 Hubrettungsfahrzeugen	1.694 TEUR	OSV	VgV
15	05_2020	2	020	2019_Lieferung von Lebensmitteln für die SIE	1.620 TEUR	OSV	VgV
16	05_2020	1	102	2019_Lieferung von Mobiliar für die HL	550 TEUR	OSV	VgV
17	05_2020	1	000	2019_sicherheitstechnische Prüfung elektrischer Betriebsmittel	792 TEUR	OSV	VgV
18	08_2020	3	370	2018_Lieferung 4 Löschruppenfahrzeugen	1.280 TEUR	OSV	VgV
19	02_2021	5	691	2020_Vorwerker Hafen_Gleisbauarbeiten Weiche 92	210 TEUR	USV	VOB / A
20	02_2021	5	660	2020_Erneuerung Dünnelag Klappe_Eric-Warburg-Brücke	308 TEUR	USV	VOB / A
21	05_2021	5	651	2019_Bau einer Aufzugsanlage_MuK	17.000 TEUR	OSV	VOB / A
22	06_2021	5	651	2019_Neubau eines Verwaltungs- und Lagergebäudes	2.810 TEUR	USV	VOB / A
23	07_2021	5	660	2020_Lieferung von Straßenleuchten	172 TEUR	USV	UVgO

Auflistung der Sonderprüfungen des RPA mit vergaberechtlichen Aspekten

lfd. Nr.	Mitteilung Prüfergebnis	FB	Bereich	Jahr und Beschreibung des Vergabeverfahrens	OSV / USV	Rechtsgrundlage
A1	12_2019	3	820	Vermarktung von Holz und Holzprodukten (VO/2020/08708)	USV	VOL / A
A2	11_2020	5	660	diverse Vergaben Baumpflege und Holzverwertung (VO/2021/09785)	USV	VOB / A
A3	04_2021	5	660	Jahresvertrag Straßenbegleitgrün (VO/2021/10401)	USV	VOB / A
A4	08_2021	1	105	Einführung einer Beteiligungssoftware (VO/2021/10637)	USV	UVgO
A5	11_2021	3	700	Umbau Pumpwerk Eselswiese (VO/2022/10985)	USV	VOB / A