



► Nr. VO/2023/12243
öffentlich

Lübeck, 22.05.2023

Bericht -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:
1.140 - Rechnungsprüfungsamt

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

Monitoringbericht 2022 für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
05.06.2023	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
28.06.2023	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. Monitoringbericht 2022 für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck.

Bericht:

Anlagen:

Monitoringbericht 2022 für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck
Tabelle durchgeführter Vergabepfahrungen



Monitoringbericht

2022

für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck

Rechnungsprüfungsamt

Mai 2023





Impressum

Herausgeber:

Hansestadt Lübeck

Der Bürgermeister

Rechnungsprüfungsamt

Rechnungsprüfer: Stefan Wegner

Layout: Yvonne Bretfeld



Inhalt:

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis.....	5
1 Prüfungsauftrag und -durchführung	6
2 Prüfungsgegenstand und -unterlagen	6
3 Monitoringstruktur bei der Hansestadt Lübeck	7
4 Statistische Auswertung	8
4.1 Gesamtumfang gemeldeter Vergabeverfahren	8
4.2 Anzahl Vergabeverfahren mit nur einem Angebot.....	11
4.3 Direktvergaben.....	11
5 Erkenntnisse aus der Prüfung von Vergabeverfahren	12
5.1 Vollständigkeit der vorgelegten Gesamtliste durchgeführter Vergaben	12
5.2 Allgemeine Feststellungen aus der Vergabeprüfung	13
5.3 Schwerwiegende Feststellungen und Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe.....	14
5.4 Beteiligung klein- und mittelständiger Unternehmen	14
5.5 Umgang mit strategischer Beschaffung.....	14
6 Zusammenfassung, Fazit und weiterer Ausblick	15



Abkürzungsverzeichnis

EUR	-	Euro
FBC	-	Fachbereichscontrolling
FBL	-	Fachbereichsleitung
fin.	-	finanziell
GWB	-	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HL	-	Hansestadt Lübeck
KMU	-	klein- und mittelständische Unternehmen
Mio.	-	Million bzw. Millionen
RPA	-	Rechnungsprüfungsamt
SektVO	-	Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO)
TEUR	-	Tausend Euro
UVgO	-	Unterschwellenvergabeordnung
VO	-	Vorlage
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 2022	9
Tabelle 2: Vergabeverfahren in 2022 je Fachbereich 1 – 5	9
Tabelle 3: Verteilung 2022 nach der Art der ausgeschriebenen Leistung	10
Tabelle 4: Verteilung 2022 auf einzelne Vergabeverfahren:	10
Tabelle 5: Anteil Vergaben mit nur einem Angebot in 2022.....	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 des Jahres 2022 wurde gemäß Ziff. 3.1.15 des Prüfungsplans für das Jahr 2023 durchgeführt. Die Prüfung wurde nach Bereitstellung der Daten im März 2023 begonnen, zwischenzeitlich mehrfach unterbrochen und im Mai 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 19.04.2023 und bezog sich auf die Vergaben der Jahre 2020 und 2021. Er ist zur Vorlage im Rechnungsprüfungsausschuss am 28.06.2023 vorgesehen.

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 unter-schwelligen Vergabeverfahren oberhalb einer Auftrags-summe 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 (FBC) 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 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 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, 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 über den Bereich Entsorgungsbetriebe Lübeck innerhalb des Fachbereich Umwelt, Sicherheit und Ordnung statt.

Die Sammlung und Zusammenführung der Daten für den Berichtszeitraum erfolgte durch die Bürgermeisterkanzlei mittels einer fachbereichsweisen Abfrage. Diese wurde über die FBC an die Bereiche weitergeleitet.

Vergabeprüfungen werden aktuell durch das RPA 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 für den Berichtszeitraum Informationen über 399 Vergabeverfahren mit einem Gesamtauftragsvolumen im Umfang von 135,6 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.

Für den Zeitraum vom 01.01.2022 bis 31.12.2023 gelten für öffentliche Vergabeverfahren folgende Schwellenwerte:

5.382 TEUR	für Bauleistungen und Konzessionen
750 TEUR	für soziale und sonstige Dienstleistungen
431 TEUR	Für Liefer- und Dienstleistungen von Sektorenauftraggebern
215 TEUR	für Liefer-, Dienst- und freiberufliche Dienstleistungen



Tabelle 1: Verteilung von Vergaben im Ober- und Unterschwellenbereich am Gesamtumfang des Jahres 2022

	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Vergaben im Oberschwellenbereich*	42	60,1	44,3
Vergaben im Unterschwellenbereich	334	55,1	40,6
ohne Angabe	23	20,4	15,1
gesamt	399	135,6	100,0

* für 1 von 42 Vergaben im überschwelligen Bereich wurde kein Auftragswert mitgeteilt

Die o. a. Tabelle verdeutlicht die Relevanz der Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich.

Tabelle 2: Vergabeverfahren in 2022 je Fachbereich 1 - 5

Fachbereiche	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
1	31	4,4	3,2
2*	7	1,3	1,0
3	111	28,1	20,7
4	74	31,3	23,1
5	174	70,0	51,6
ohne Angabe	2	0,5	0,4
gesamt	399	135,6	100,0

* für 1 von 7 Vergaben des FB2 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 3,4 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 2022 nicht zu verzeichnen.

Tabelle 3: Verteilung 2022 nach der Art der ausgeschriebenen Leistung

Art der Leistung	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Bauliche Leistungen	184	65,0	47,9
Lieferleistungen	113	41,5	30,6
Dienstleistungen*	99	28,2	20,8
Freiberufliche Leistungen	3	0,9	0,7
Gesamt	399	135,6	100,0

* für 1 von 99 Vergaben von Dienstleistungen 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 4: Verteilung 2022 auf einzelne Vergabeverfahren:

Art des Vergabeverfahrens	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR	Anteil am fin. Gesamtumfang in %
Freihändige Vergaben	45	4,5	3,3
Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb	64	8,1	6,0
Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb	1	0,8	0,6
Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb	149	12,0	8,8
Beschränkte Ausschreibungen mit Teilnahmewettbewerb	1	0,1	0,1
Beschränkte Ausschreibungen	9	4,1	3,0
Öffentliche Ausschreibungen	68	28,0	20,6
Offene Verfahren*	33	49,6	36,5
Ohne Angabe bzw. Verfahren nicht ermittelbar	29	28,4	21,1
gesamt:	399	135,6	100,0

* für 1 von 33 offenen Verfahren wurde kein Auftragswert übermittelt

4.2 Anzahl Vergabeverfahren mit nur einem Angebot

In der Gesamtaufstellung durchgeführter Vergabeverfahren waren 121 Vergabeverfahren aufgeführt, denen lediglich ein einziges Angebot von Bieterseite zugrunde lag. Diese Anzahl lag damit knapp über dem Vorjahresniveau. Der finanzielle Gesamtumfang der Vergabeverfahren, denen lediglich ein Angebot zugrunde lag entsprach dabei 52,9 Mio. EUR. Dieses bedeutet im Vergleich zu den Vorjahren einen Anstieg um mehr als das Doppelte und entspricht einem Anteil 39,1% des Gesamtauftragsvolumens der HL. Diese Entwicklung muss in den Folgejahren aufmerksam beobachtet werden.

Die Gründe für ein sinkendes Bieterinteresse sind nach Ansicht des RPA dabei 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 auskunftsgemäß teilweise sehr speziell, so dass von vorn herein oftmals nur eine begrenzte Anzahl von in Frage kommenden Anbietern zur Verfügung steht.

Tabelle 5: Anteil Vergaben mit nur einem Angebot in 2022

	Anzahl der Vergaben	Umfang in Mio. EUR
Vergaben im Oberschwellenbereich	12	30,7
Vergaben im Unterschwellenbereich	105	19,3
ohne Angabe	4	2,9

Diese Daten dürften aber nicht das vollständige Vergabegeschehen der HL widerspiegeln, da seitens der Bereiche für 2022 für 55 Vergabeverfahren (im Gesamtumfang von 9,5 Mio. EUR (entspricht 7% des Gesamtauftragsvolumens) seitens der Bereiche keinerlei Mitteilung über die Anzahl der eingegangenen Angebote erfolgte.

4.3 Direktvergaben

Der Datensammlung waren für 2022 keine Direktvergaben zu entnehmen, die explizit so bezeichnet wurden. Bei 13 Vergabeverfahren war festzustellen, dass es sich bei diesen faktisch um Inhousevergaben handelte, die zulässigerweise außerhalb eines Wettbewerbs vergeben wurden. Zudem förderte die Prüftätigkeit des RPA eine weitere faktische Direktvergabe zu Tage, der kein geordnetes Vergabeverfahren zugrunde lag und die auch nicht im Rahmen des Vergabemonitoring zuvor gemeldet wurde.

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 Jahres 2022 konnten insgesamt 9 Prüfungen bezogen auf die Jahre 2019 bis 2022 abgeschlossen werden. Über die einzelnen Prüfungen werden seitens des RPA keine umfangreichen 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 u.a. auch 5 Sonderprüfungen durchgeführt, die auch vergaberechtliche Aspekte berührten. Die hierzu gemachten Feststellungen wurden ebenfalls in diesen Bericht berücksichtigt. Die Anlage zu diesem Bericht enthält auch eine Auflistung der entsprechenden Sonderprüfberichte des RPA.

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 erfolgten. Dabei wurde die Frist zur Bereitstellung der Daten mehrfach verlängert und erfolgte insgesamt verspätet. So lagen die Daten für 2022 erst im März 2023 vor. In diesem Bericht wurde bereits mehrfach über fehlende Daten in der Gesamtliste durchgeführter Vergaben der HL hingewiesen. Für den gesamten Berichtszeitraum und den 399 gemeldeten Vergabeverfahren waren folgende Datenmängel festzustellen:

- die Angabe des ausschreibenden Bereichs fehlte in 2 Fällen,
- die Angabe des zugrunde gelegten Vergabeverfahrens fehlte in 20 Fällen,
- die Angabe, ob für die Maßnahme Fördermittel geflossen sind, fehlte in 21 Fällen,
- das Datum der Zuschlagserteilung fehlte in 12 Fällen,
- die Angabe des erteilten Auftragswertes fehlte in 1 Fall,
- die Angabe, ob der Auftrag an ein KMU erteilt wurde, fehlte in 49 Fällen,
- die Frage nach dem Vorliegen von Aspekten strategischer Beschaffung wurde in 299 Fällen nicht beantwortet,

- die Frage nach der Anzahl eingegangener Angebote wurde in 55 Fällen nicht beantwortet;
- der aus dem Vergabeverfahren hervorgegangene Auftragnehmer wurde in 26 Fällen nicht benannt.

Zudem fehlte in 26 Fällen die Angabe des geschätzten Auftragswertes. Bei 69 weiteren Vergaben entsprach der angegebene Schätzwert centgenau dem jeweiligen Auftragswert. Dies spricht aus Sicht des RPA dafür, dass bei der Meldung der Vergabeverfahren der Schätzwert dem späteren Auftragswert angepasst wurde.

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.

Im Rahmen der Datensammlung wurde von den Fachbereichsleitungen (FBL) eine Vollständigkeitserklärung bezüglich der Meldung der Vergabeverfahren erbeten. Dieser Bitte kamen drei FBL nach, 2 FBL haben unter Verweis auf eine nicht durchgängig erfolgte statistische Meldung im Rahmen der Vergabestatistikverordnung keine entsprechende Erklärung abgegeben. Das RPA regt an, ab 2023 entsprechende bereichsweite Vollständigkeitserklärungen durch die Verwaltung abzufordern.

Zudem war bei einem Fall den diesem Bericht zugrunde gelegten Vergabeprüfungen festzustellen, dass dieser in der betreffenden Monitoringliste keine Erwähnung fand. Das RPA geht aufgrund der genannten Beispiele weiterhin von einer eingeschränkten generellen Vollständigkeit der Meldung aus.

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 teilweise erschwerte. Beispielsweise fehlte fast durchgängig die obligatorische Herleitung des zugrunde gelegten Schätzwertes des voraussichtlichen Auftragswertes, der Grundlage für die Auswahl des gewählten Vergabeverfahrens ist. Daneben war bei 6 Prüfungen festzustellen, dass die erforderlichen Vergabevermerke fehlten bzw. unvollständig waren. Derartige Mängel stellen klare Verstöße gegen das Transparenzgebot bei öffentlichen Vergaben dar.

Daneben wurden vereinzelt erforderliche Formblätter nicht korrekt verwandt und in drei Fällen erfolgte die erforderliche Vorinformation an unterlegene Bieter nicht fristgemäß.

Vereinzelt war festzustellen, dass die Veröffentlichung nicht nachgewiesen werden konnte 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 anzunehmen ist, dass die entsprechenden Vergabeverfahren im Falle eines Rügeverfahrens zumindest eine kritische Würdigung seitens der Vergabekammer nach sich zögen.

So waren in zwei Fällen beispielsweise Verstöße gegen den Grundsatz der Produktneutralität zu erkennen. In einem Fall wurde der Auftrag auf ein unangemessen niedriges Angebot erteilt, ohne dass dieses zuvor wie erforderlich aufgeklärt worden wäre.

Ferner war bei einem Vergabeverfahren die Gewichtung der Wertungskriterien zu bemängeln, da der Preis nicht wie durch Rechtsprechung gefordert mit mindestens 30% in die Bewertung einfluss. In einem Fall waren zudem die Wertungskriterien als diskriminierend zu bewerten, da nicht ortsansässige Anbieter benachteiligt wurden. In einem Fall wurde der zugrunde gelegte Vertragszeitraum nachträglich verkürzt um eine beschränkte Ausschreibung zu ermöglichen. In einem Fall wurde der Auftrag einem unwirtschaftlichen Angebot erteilt, da dieses den zuvor ermittelten Schätzwert um das 2,5fache überstieg. Hier wäre nach Ansicht des RPA eine Aufhebung des Ausschreibungsverfahrens angemessen gewesen.

In einem Fall war schließlich 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.

5.4 Beteiligung klein- und mittelständiger Unternehmen

Während des Berichtszeitraums wurden lt. Meldungen der einzelnen Bereiche insgesamt 252 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.

Nach wie vor war aber auch feststellbar, dass die von den Bereichen zur Verfügung gestellten Daten an dieser Stelle unvollständig waren. Bei 49 gemeldeten Vergabeverfahren 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 nach wie vor kaum möglich. Zwar erklären die beteiligten Bereiche, dass 75 Vergabeverfahren nach Gesichtspunkten strategischer Beschaffung durchgeführt wurden,

andererseits wurde diese Frage bei 299 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. Gleichwohl sind die Bereiche aufgefordert, diesem Punkt mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

6 Zusammenfassung, Fazit und 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 2022, dass die Meldungen der Bereiche nicht immer vollständig 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 Vergabeverkehrs 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, 16.05.2023
14.02.06.03-2022



Dr. Katja Schur



Stefan Wegner

Anlage: Tabelle durchgeführter Vergabeproofungen

Anlage zum Monitoringbericht 2022 für Vergabeverfahren bei der Hansestadt Lübeck
 Auflistung der vom RPA in 2022 durchgeführten Vergabeprüfungen

lfd. Nr.	Mitteilung Prüfergebnis	FB	Bereich	Jahr und Beschreibung des Vergabeverfahrens	OSV / USV	Rechtsgrundlage
1	01_2022	1	102	2020_Lieferung von KN95-Masken für die HL	OSV	VgV
2	02_2022	5	651	2021_Turnhalle Johanneum_Gewerke HLS	USV	VOB / A
3	02_2022	5	651	2021_Julius Leber Schule_Tischlerarbeiten Möbel Pantryküchen	USV	VOB / A
4	03_2022	5	651	2021_Turnhalle Johanneum_Malerarbeiten	USV	VOB / A
5	05_2022	3	820	2015-2022_Holzrückearbeiten im Stadtwald	USV	UVgO
6	05_2022	4	403	2021_Beschaffung von IT für die VHS	USV	UVgO
7	06_2022	1	101	2020_Produktion von Druckaufträgen für die HL	USV	UVgO
8	07_2022	1	101	2019_Corporate Design und Styleguide HL"	USV	UVgO
9	12_2022	5	691	2022_Rahmenvertrag Mäharbeiten	USV	VOB / A

Auflistung der Sonderprüfungen des RPA mit vergaberechtlichen Aspekten

lfd. Nr.	Mitteilung Prüfergebnis	FB	Bereich	Jahr und Beschreibung des Vergabeverfahrens	OSV / USV	Rechtsgrundlage
A1	07_2022	1	101	Beleg- und Vergabewesen der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (VO/2022/11456)	USV	UVgO
A2	07_2022	5	691	Schlutupka_i_2. BA_Kanalbau und Flächenherstellung (VO/2022/11457)	USV	VOB / A
A3	08_2022	5	660	Ausbau der Kreisstraße 19, 2.Bauabschnitt (VO/2022/11458)	USV	VOB / A
A4	09_2022	5	651	Notstromersatzanlage für das Rechenzentrum Fackeburger Allee (VO/2022/11706)	USV	UVgO
A5	11_2022	5	651	Qualitätssicherung der Vergaben (VO/2023/12020)	USV u. OSV	VOB / A