

Der Landrat

Fraktionsvorsitzender
Roland Mundle
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Kreistagsfraktion

3. Mai 2021

**Anfrage der Kreistagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur
Vergabepaxis des LRA und Korruptionsprävention**

Sehr geehrter Herr Mundle,

auf Ihre Anfrage bezüglich der Vergabepaxis des Landratsamtes und der Korruptionsprävention darf ich wie folgt antworten.

Ausgangssituation

Das Korruptionsrisiko zu minimieren und Korruption zu bekämpfen sind Grundlagen des Verwaltungshandelns im Landratsamt Böblingen und seinen Eigenbetrieben. Im Hinblick auf Vergabeverfahren gelten besonders hohe Anforderungen, welche die Vergabestellen des Landratsamtes und seine Eigenbetriebe einzuhalten haben. Bei den Vergabestellen handelt es sich um die zentrale Vergabestelle im Landratsamt, die Vergabestelle des Straßenbauamtes und die Vergabestellen der Eigenbetriebe Gebäudemanagement und Abfallwirtschaft.

Allgemeine Kontrollmechanismen zur Risikominimierung von Korruption

Dienstanweisungen

Im Landratsamt Böblingen und seinen Eigenbetrieben gelten folgende Dienstanweisungen; alle Mitarbeitenden werden regelmäßig auf ihre Einhaltung hingewiesen und die Vorschriften sind offen im Intranet zugänglich:

- Dienstanweisung zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption
- Dienstanweisung Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken

Korruptionsbeauftragte

Die Leiterin des Amtes Prüfung und Kommunalaufsicht ist als Korruptionsbeauftragte Ansprechpartnerin im Landratsamt bei Verdachtsfällen.

Vertrauensanwalt

Seit Januar 2020 können sich die Mitarbeitenden im Landratsamt mit seinen Eigenbetrieben und Beteiligungsgesellschaften mit den Zweckverbänden bei Korruptionsverdachtsfällen an den Vertrauensanwalt wenden. Er steht auch Bürger/innen sowie Geschäftspartner/innen zur Verfügung, nimmt Hinweise auf und sichert dem/der Hinweisgeber/in auf Wunsch anonyme Behandlung bei seiner Aufarbeitung und Weitergabe des Falles zu.

Fortbildungen

In Kooperation bieten die Ämter Personal und Prüfung und Kommunalaufsicht Fortbildungen insbesondere für Führungskräfte zum Thema an.

AG Korruption

Nach Bekanntwerden des Korruptionsfalls in der KFZ-Zulassungsstelle wurde im Sommer 2020 die Arbeitsgruppe „Aufklärung und Verhütung von Korruption“ gegründet. In der AG wird der konkrete Korruptionsfall aufgearbeitet und es werden Anti-Korruptionsmaßnahmen erarbeitet, die auf das gesamte Landratsamt übertragen werden.

Internes Kontrollsystem IKS

Das Amt für Finanzen arbeitet auf Veranlassung und mit Begleitung der Prüfung und Kommunalaufsicht an der Einführung eines fachspezifischen internen Kontrollsystems (IKS). Derzeit wird das IKS im Dezernat 1 pilotweise u. A. unter Einsatz eines Fragebogens und einer Risiko Kontroll-Matrix erprobt, danach soll die hausweite Einführung erfolgen.

Kontrollmechanismen bei Vergabeverfahren

Vergaberecht

Die gesetzlichen Regelungen im Vergaberecht sowie die Dienstanweisungen geben den rechtlichen Rahmen für eine transparente, einheitliche, diskriminierungsfreie und wettbewerbliche Vergabe vor. Sie sollen sicherstellen, dass die Vergabe im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung sowie den entsprechenden vergaberechtlichen Grundlagen abgewickelt wird. Zudem soll das Vergaberecht Bewerber und Bieter vor wettbewerbsverfälschenden Manipulationen und den Auftraggeber vor ungerechtfertigten Vorhaltungen des Bieters schützen und der Korruptionsbekämpfung dienen.

Welches Gesetz bzw. Verordnung angewendet werden muss, orientiert sich am Auftragsgegenstand (Liefer-/Dienstleistung oder Bauleistung) sowie dem voraussichtlichen Auftragswert des Beschaffungsvorhabens. Die jeweilige Vergabeart wird im Unterschwellenbereich anhand der nationalen Wertgrenzen und im Oberschwellenbereich auf Basis der EU-weiten Schwellenwerte ermittelt. Seit dem 1. Januar 2020 betragen diese für Liefer- und Dienstleistungsaufträge 214.000 € und für Bauaufträge 5.350.000 €. Liegt der Auftragswert über dem Schwellenwert, muss EU-weit ausgeschrieben werden.

Folgendes Vergaberecht ist anzuwenden:

Liefer- Dienstleistungen

- Oberhalb des Schwellenwertes: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Teil 4 (GWB), Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV)
- Unterhalb des Schwellenwertes: Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)

- Vorschriften und Dienstanweisungen:
 - Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschaffung) vom 24.07.2018
 - Dienstanweisung des Landratsamts für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen (DA-Beschaffung) ab 01.02.2020
 - Dienstanweisung des Abfallwirtschaftsbetriebes für die Beschaffungen von Liefer- und Dienstleistungen vom 01.04.2020
 - Speziell im Bereich des Straßenbaus:
 - o Handbuch für Vergabe von freiberuflichen Leistungen (HVA-F)
 - o Handbuch für Vergabe von Lieferleistungen (HVA-L)

Bauvergaben

- Oberhalb des Schwellenwertes: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Teil 4 (GWB), Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) i.V.m. Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A-EU)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A)
- Vorschriften und Dienstanweisungen:
 - Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich (VergabeVwV) vom 27.02.2019:
 - Dienstanweisung des Landratsamts für die Vergabe von Bauleistungen nach VOB für die landkreiseigenen Einrichtungen - DA Bauvergabe ab 01.06.2020
 - Speziell im Bereich des Straßenbaus:
 - o Handbuch für Vergabe von Bauleistungen (HVA-B)

Vergabekontrollstelle im Amt für Prüfung und Kommunalaufsicht (örtliche Prüfung)

Die Vergabekontrollstelle der Stabsstelle Prüfung und Kommunalaufsicht besteht seit 1999 und ist neben der Prüfung von Vergaben im Baubereich (VOB) auch für die Überprüfung von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen (VOL/VgV) sowie freiberuflichen Leistungen bspw. von Architekten und Ingenieuren (HOAI) zuständig.

Die Vergabestellen sind verpflichtet, unmittelbar nach dem Eröffnungstermin bzw. der Submission die Vergabeunterlagen der Vergabekontrollstelle zur Prüfung zu übergeben. Darüber hinaus nimmt die Vergabekontrollstelle stichprobenartig auch selbst an den Submissionen der Vergabestellen teil.

Die Vergabekontrollstelle des Landratsamtes prüft Vergabeverfahren auf Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen sowie der Beachtung der Vergabegrundsätze.

Vergabegrundsätze sind nach den Dienstanweisungen Beschaffung und Bauvergabe:

- Haushaltsrechtliche Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
- Wettbewerbsgrundsatz
- Gleichbehandlungsgrundsatz bzw. Diskriminierungsverbot
- Transparenzgebot und Pflicht zur Korruptionsvermeidung
- Grundsatz der losweisen Vergabe
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
- Wahrung der Vertraulichkeit
- Berücksichtigung nachhaltiger Ziele
- Förderung von Auftrags- und Arbeitspotentialen für Menschen mit wesentlicher Behinderung
- Angemessene Beteiligung des Mittelstandes
- Berücksichtigung von Qualität und Innovation sowie sozialer und umweltbezogener Aspekte

Einen zunehmend wachsenden Aufgabenbereich der Vergabekontrollstelle stellen die vergaberechtlichen Beratungsleistungen dar. Die Fachämter des Landratsamtes und die Kommunen im Landkreis ziehen die Vergabekontrollstelle verstärkt zu Beratungen oder zur Klärung von vergaberechtlichen Fragestellungen hinzu.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wird die Vergabekontrollstelle im regelmäßigen Turnus bei den drei Kreiskommunen unter 4.000 Einwohnern tätig und prüft stichprobenartig

Vergabeverfahren im Liefer-/Dienstleistungs- und Baubereich auf die Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen.

Darüber hinaus fungiert die Vergabekontrollstelle als Nachprüfungsstelle behaupteter Vergabeverstöße bei Vergabeverfahren der Kreismunicipalitäten.

Über ihre Prüfergebnisse fertigt die Vergabekontrollstelle Prüfberichte, die sie an die Leitungen der geprüften Fachbereiche mit der Bitte um fristgemäße Stellungnahme weiterleitet. Mehrfertigungen der Berichte erhalten die betroffenen Dezernenten sowie stets der Landrat. Zusammenfassungen der einzelnen Prüfberichte finden sich im Prüfbericht der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse, die dem Kreistag jährlich zur Kenntnis gegeben werden.

Elektronische Vergabe

Die Vergabeverfahren des Landratsamtes werden vollständig elektronisch im Vergabemanagementsystem (VMS) abgewickelt, wobei alle Schritte des Vergabeverfahrens transparent und nachvollziehbar dargestellt und dokumentiert werden. Die Vergabekontrollstelle hat dadurch die Möglichkeit, einzelne Verfahren zu prüfen.

Zuständigkeitsordnung

Die Zuständigkeitsordnung des Landratsamtes regelt die Befugnis, Sachentscheidungen zu treffen und ggf. finanzielle Verbindlichkeiten für den Landkreis einzugehen oder Forderungen des Landkreises zu begründen. Unter Anderem bestimmt die Zuständigkeitsordnung, ab welchen Auftragswerten die Vergabe in die Zuständigkeit der Amts-/Stabsstellenleitung, der Dezernatsleitung, des Landrats oder eines Gremiums fällt.

So gelten für den Vollzug des Haushaltsplans folgende Zuständigkeiten für die Vergabe von Aufträgen (Nr. 3.3.2 der Zuständigkeitsordnung):

von mehr als	1.200.000 €	Kreistag
von mehr als bis	150.000 € 1.200.000 €	Ausschuss
von mehr als bis	100.000 € 150.000 €	Landrat
von mehr als bis	50.000 € 100.000 €	Dezernatsleitung
bis	50.000 €	Amtsleitung/ Stabsstellenleitung

Gemeindeprüfungsanstalt (überörtliche Prüfung)

Turnusmäßig, i. d. R. alle vier Jahre, findet die überörtliche Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt statt, bei der auch Vergabeverfahren geprüft werden. Dadurch ist eine unabhängige Prüfung gegeben. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden mit der jeweiligen Stellungnahme der Verwaltung dem Kreistag vorgelegt.

Unterschiedliche Vergabeverfahren / Begrifflichkeiten der Vergabearten

Die Vergabearten beschreiben die Art und Weise wie der Auftraggeber die Bewerber zur Angebotsabgabe auffordert. Eine Übersicht der Vergabearten ist als Anlage 1 beige-fügt.

Insbesondere bei Vergabearten, bei denen der Auftraggeber eine begrenzte Zahl an Unternehmen zur Angebotsabgabe auffordern kann, ist eine transparente Dokumentation von hoher Bedeutung, um das Risiko von Willkürlichkeit oder Korruption zu minimieren.

Durch Inkrafttreten der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) 2017, welche in ihrem Anwendungsbereich die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) ersetzt, wurden auch die Begrifflichkeiten der Vergabearten im Unterschwellenbereich für Liefer- und Dienstleistungen angepasst. Die freihändige Vergabe gem. § 3 Abs. 1 S. 3

VOL/A wird nun als Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb bezeichnet. Für Bauleistungen besteht nach wie vor der Begriff der Freihändigen Vergabe.

Rückgriff auf beschränkte Ausschreibungen

Die Voraussetzungen für den Rückgriff auf eine beschränkte Ausschreibung sind in den entsprechenden Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und Dienstanweisungen geregelt. Ein Kriterium für die Zulässigkeit kann insbesondere die Höhe des Auftragswertes sein, entsprechende Wertgrenzen sind in den o. g. Dienstanweisungen festgelegt.

Unabhängig von diesen Wertgrenzen können Beschränkte Ausschreibungen auch in begründeten Einzelfällen zulässig sein, z.B. wenn eine vorangegangene Öffentliche Ausschreibung kein wirtschaftliches Ergebnis erbracht hat oder z.B. wegen Dringlichkeit. Da es sich hierbei jedoch regelmäßig um Ausnahmetatbestände handelt, sind die Gründe ausführlich in der Vergabeakte zu dokumentieren.

Auf die Möglichkeit der Beschränkten Ausschreibung wird im Allgemeinen dann zurückgegriffen, wenn ein eingeschränkter und bekannter Bieterkreis existiert oder eine öffentliche Ausschreibung unzuweckmäßig erscheint, z.B. wenn es sich um Arbeiten handelt, für die nur ein begrenzter Kreis besonders fachkundiger Firmen in Betracht kommt.

Auswirkung der Digitalisierung auf die Notwendigkeit beschränkter Ausschreibungen

Die Elektronische Vergabe mit elektronischer Angebotsabgabe ist seit 2018 für EU-weite Ausschreibungen das Regelverfahren. Seit 2020 ist die E-Vergabe auch im Bereich der nationalen Vergaben grundsätzlich verpflichtend.

Die elektronische Vergabe über ein digitales Vergabeportal löst die bisherige Papierform ab und ist sowohl für Öffentliche als auch für Beschränkte Ausschreibungen in gleichem Maße

vorgeschrieben. Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die Kriterien für die Wahl des Vergabeverfahrens, sondern lediglich formtechnische Auswirkungen. In einer Beschränkten Ausschreibung erhalten Bieter nunmehr eine elektronische Einladung sich am Vergabeverfahren zu beteiligen und die Ausschreibungsunterlagen herunterzuladen.

Ursachen für die Aufhebung eines Vergabeverfahrens und anschließende freihändige Vergabe

Das Vergaberecht sieht vor, dass Ausschreibungen grundsätzlich mit einem Zuschlag beendet werden sollen. Eine Aufhebung ist nur im Ausnahmefall möglich. Nach dem Vergaberecht ist der Auftraggeber berechtigt ein Vergabeverfahren ganz oder teilweise aufzuheben, wenn

- kein Angebot eingegangen ist, das den Ausschreibungsbedingungen entspricht
- die Vergabeunterlagen grundlegend geändert werden müssen, z.B. bei Verschiebung der Maßnahme ins nächste Jahr
- andere schwerwiegende Gründe bestehen, z.B. wenn Angebote erheblich über dem Kostenansatz liegen

Der Auftraggeber kann gemäß § 3a Abs. 3 Nr. 4 VOB/A bzw. § 8 Abs. 4 Nr. 4 UVgO Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Wege der Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb bzw. Bauaufträge freihändig vergeben, wenn nach Aufhebung einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung eine Wiederholung kein wirtschaftliches Ergebnis verspricht. Es handelt sich hierbei jedoch um Ausnahmetatbestände, die transparent und schriftlich dokumentiert werden müssen.

In allen Fällen ist die Vergabekontrollstelle über die beabsichtigte Aufhebung zu unterrichten und die Aufhebung vom Auftraggeber ausführlich zu dokumentieren, da bei einer unrechtmäßigen Aufhebung die Bieter ggf. Schadenersatzansprüche stellen können. In der Praxis kommt die Aufhebung einer Ausschreibung nur sehr selten vor.

Prozess Freihändiger Vergaben

Der Prozess der freihändigen Vergaben ist für Bauleistungen in der VOB/A i. V. m. den entsprechenden Vergabehandbüchern (z.B. HVA für den Straßenbau) geregelt. Außerdem enthalten für Liefer- und Dienstleistungen die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), die VwV Beschaffung, die VergabeVwV und verschiedenste Dienstanweisungen bestimmte Zulässigkeitsvoraussetzungen.

Die zentrale Vergabestelle geht beim Vergabeprozess in folgenden Schritten vor:

1. Fachamt meldet den Bedarf über den Beschaffungsantrag bei der Zentralen Vergabestelle (ZVS) an
2. ZVS prüft den Antrag, unterstützt und berät das Fachamt bei der Erstellung der Vergabeunterlagen
3. Fachamt übersendet finalisierte Vergabeunterlagen an ZVS. ZVS prüft Unterlagen und vervollständigt diese mit Dokumenten wie Eigen- und Verpflichtungserklärungen, Bewerbungsbedingungen, Hinweisen u.a. Formularen zum Vergabeverfahren. Dann Abstimmung mit Fachamt zu Terminen/Vergabefristen
4. ZVS legt das Vergabeverfahren im Vergabemanagementsystem (VMS) an und synchronisiert die Unterlagen mit dem Vergabemarktplatz.
Bei Verhandlungsverfahren oder beschränkten Ausschreibungen: Bieter werden über VMS zum Vergabeverfahren eingeladen, erhalten Link mit Zugriff auf Vergabemarktplatz wo sie die Vergabeunterlagen elektronisch und kostenfrei herunterladen können.
5. Erstellung einer Submission und einer Niederschrift durch die ZVS über die eingegangenen Angebote (im Vier-Augen-Prinzip)

6. Prüfung der Angebote im VMS; Erstellung Vergabevorschlag und Preisspiegel; Sendung Unterlagen an Fachamt; Nach Zustimmung Fachamt und Vorliegen einer Verfügung Erteilung des Auftrags an Bestbieter über VMS.

Kriterien bei der Auswahl der Firmen bei Freihändigen Vergaben

Die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) und die Dienstanweisung für die Vergabe von Bauleistungen nach VOB für die landkreiseigenen Einrichtungen (DA Bauvergabe ab 01.06.2020) geben vor, dass mindestens drei Unternehmen zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen aufzufordern sind. Zwischen den Unternehmen soll dabei möglichst gewechselt werden.

Unter bestimmten Voraussetzungen darf bei Liefer- und Dienstleistungen gem. § 8 Absatz 4 Nummer 9 bis 14 UVgO auch nur ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen aufgefordert werden. Dies kann z.B. durch die Corona Pandemie der Fall sein, wenn die Leistung aufgrund von Umständen, die der Auftraggeber nicht voraussehen konnte, besonders dringlich ist und die Gründe für die besondere Dringlichkeit nicht dem Verhalten des Auftraggebers zuzurechnen sind. Da es sich hierbei jedoch regelmäßig um Ausnahmetatbestände handelt, sind die Gründe ausführlich in der Vergabeakte zu dokumentieren.

Bei einer Freihändigen Vergabe werden durch die Beschaffungsstelle und die Fachabteilungen geeignete Firmen ausgewählt und aufgefordert ein Angebot abzugeben.

Die Eignung eines Unternehmens wird im Vergaberecht nach folgenden Kriterien bestimmt:

- Befähigung und Erlaubnis zur Berufsausübung
- Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit
- Technische und berufliche Leistungsfähigkeit, Fachkunde
- Einzelfall: Kenntnisse durch frühere Arbeiten, sofortige Verfügbarkeit, etc.

Die Eignung der Firmen ergibt sich teilweise aus Erfahrungen, Empfehlungen, Internet-recherchen oder Markterkundungen. Eine regionale Beschränkung ist dabei kein zulässiges Kriterium. Die genaue Ausgestaltung der Eignungskriterien obliegt dem Auftraggeber. Die geforderten Nachweise zur Eignung müssen jedoch stets im Verhältnis zum Auftragsgegenstand stehen.

Schärfere Überwachungskriterien bei Freihändigen Vergaben

Für Vergabearten, bei denen der Auftraggeber eine begrenzte Zahl an Unternehmen zur Angebotsabgabe auffordern kann, existieren in den Dienstanweisungen scharfe Überwachungskriterien um einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung, sowie mögliche Korruptionsfälle zu verhindern:

- Die Auswahl der Unternehmen und Abweichungen von der Dienstanweisung sind zu begründen und aktenkundig zu machen
- Großvolumige Vergabeverfahren (ab Beschränkter Ausschreibung) müssen nach Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen von den Vergabestellen an die Vergabekontrollstelle gemeldet werden; da alle formalen Ausschreibungen (ab Beschränkter Ausschreibung) mittlerweile elektronisch über eine Vergabeplattform abgewickelt werden, hat die Vergabekontrollstelle eine vollumfassende Einsichtsmöglichkeit in die jeweilige Vergabeakte
- Die Vergabekontrollstelle prüft das Submissionsergebnis stichprobenartig auf die Einhaltung der vergaberechtlichen Grundsätze, formale Fehler, mögliche Korruptionsstatbestände sowie auf einen Wechsel zwischen den Unternehmen

Gerne stehe ich für weitergehende Fragen bereit.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, reading "R. Bernhard". The signature is fluid and cursive, with a large initial "R." followed by the name "Bernhard".

Roland Bernhard