

**Mitteilung**  
**des Rechnungshofs**

**Beratende Äußerung zur Vergabebeschleunigung**

Schreiben des Rechnungshofs vom 26. April 2012, V-1245V00100-1101.3:

Als Anlage übersende ich Ihnen gemäß § 88 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg die Beratende Äußerung des Rechnungshofs zur Vergabebeschleunigung – Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungen, Umsetzung und Wirkung der Verwaltungsvorschrift zur Beschleunigung öffentlicher Aufträge.

Kunz  
Vizepräsident

Eingegangen: 26. 04. 2012 / Ausgegeben: 14. 05. 2012

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*



# Beratende Äußerung

## Vergabebeschleunigung

Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungen, Umsetzung und Wirkung der Verwaltungsvorschrift zur Beschleunigung öffentlicher Aufträge

Bericht nach § 88 Landeshaushaltsordnung

April 2012



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
1 Zusammenfassung .....	7
2 Ausgangslage.....	8
2.1 Prüfungsziel.....	8
2.2 Prüfungsgegenstand .....	8
2.3 Rechtsquellen .....	10
2.4 Wertgrenzen nach nationalem Vergaberecht .....	11
2.5 Schwellenwerte nach europäischem Vergaberecht .....	12
2.6 VwV Beschleunigung öffentlicher Aufträge bis 31.12.2011 .....	12
3 Staatlicher Hochbau.....	13
3.1 Anteil der Öffentlichen Ausschreibung.....	13
3.2 Indikator: Kostenberechnung zu Auftragsvolumen .....	16
3.3 Indikator: Auftragsvolumen zu Abrechnung.....	18
3.4 Dauer der Vergaben .....	19
3.5 Anzahl der Angebote.....	22
3.6 Indikator: Anzahl der Angebote zu Auftragsvolumen .....	23
3.7 Umsetzung und Wirkung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA.....	24
3.8 Herkunft der Auftragnehmer .....	26
3.9 Entwicklung der Baupreise .....	27
4 Staatliches Gebäudemanagement .....	28
4.1 Anzahl und Art der Vergaben .....	28
4.2 Umsetzung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA.....	29
5 Landesstraßenbau .....	29
5.1 Anzahl und Art der Vergaben .....	29
5.2 Umsetzung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA.....	30
5.3 Indikator: Kostenberechnung zu Auftragsvolumen .....	31
6 Landesbetrieb Gewässer beim Regierungspräsidium Freiburg .....	32
6.1 Anzahl und Art der Vergaben .....	32
6.2 Umsetzung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA.....	33
6.3 Indikator: Kostenberechnung zu Auftragsvolumen .....	33
7 Kommunale Bauvorhaben .....	33
7.1 Vergabe von Aufträgen .....	33
7.2 Umsetzung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA.....	34
8 Präqualifikation und Eigenerklärung von Unternehmen .....	34

---

8.1	Zertifizierung mittels PQ-Verein bleibt Randerscheinung.....	34
8.2	Keine Entlastung durch Eigenerklärungen.....	35
9	Empfehlungen.....	35
9.1	Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA nicht verlängern .....	35
9.2	Anteil der Öffentlichen Ausschreibung wieder erhöhen.....	35
9.3	Anzahl der Angebote bei Beschränkten Ausschreibungen erhöhen .....	36
9.4	Bearbeitungszeiten der Vergaben straffen .....	36
9.5	Eigenerklärung und Präqualifikation nicht überbewerten.....	36
9.6	Landesweite Auswertungen von Vergaben ermöglichen.....	36
10	Stellungnahme der Ministerien.....	36
11	Schlussbemerkung.....	37

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 1: Anzahl nach Vergabeart (2007 bis 2010).....	13
Abbildung 2: Auftragsvolumen nach Vergabeart in Mio. Euro (2007 bis 2010).....	14
Abbildung 3: Anteile am Auftragsvolumen von nationalen und EU-Verfahren.....	14
Abbildung 4: Nationale Vergaben nach Anzahl (links) und Auftragsvolumen (rechts).....	15
Abbildung 5: Anteil der Öffentlichen Ausschreibung nach Vergabestellen (in Prozent).....	16
Abbildung 6: Kostenentwicklung nach Art der Vergabe (in Mio. Euro).....	19
Abbildung 7: Dauer der Verfahren nach Vergabeart und Jahr (in Kalendertagen).....	21
Abbildung 8: Bearbeitungszeit (Kalendertage) der Vergaben nach Vergabestellen.....	22
Abbildung 9: Mittlere Anzahl der Angebote je Vergabeverfahren (nach Jahren).....	23
Abbildung 10: Höhe der Einsparungen in Abhängigkeit zur Anzahl an Angeboten.....	24
Abbildung 11: Anwendung der VwV Beschleunigung öA nach Jahren.....	25
Abbildung 12: Wirkung der Verwaltungsvorschrift aus Sicht der geprüften Ämter.....	25
Abbildung 13: Prozentuale Entwicklung des Baupreisindex zum Vorjahr.....	28
Abbildung 14: Anzahl nach Vergabeart (2009 und 2010).....	29
Abbildung 15: Auftragsvolumen nach Vergabeart in Mio. Euro (2009 und 2010).....	30
Abbildung 16: Anzahl nach Vergabeart (2009 bis 2011).....	32
Abbildung 17: Auftragsvolumen nach Vergabeart in Mio. Euro (2009 bis 2011).....	32

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Tabelle 1: Einbezogene Ressorts und Vergabeverfahren .....	10
Tabelle 2: Entwicklung der Vergaben nach Volumen und Anzahl .....	13
Tabelle 3: Auftragsvolumen nach Vergabeart .....	15
Tabelle 4: Kostenermittlungsarten nach DIN 276 nach Projektphasen .....	17
Tabelle 5: Kostenentwicklung bei Öffentlichen Ausschreibungen .....	17
Tabelle 6: Kostenentwicklung bei Beschränkten Ausschreibungen .....	18
Tabelle 7: Gegenüberstellung der Fristen nach Art der Verfahren (Kalendertage) .....	20
Tabelle 8: Anteil der baden-württembergischen Auftragnehmer .....	26
Tabelle 9: Verteilung der Aufträge nach Ländern (2007 bis 2010) .....	27
Tabelle 10: Anwendung der VwV Beschleunigung öA .....	31
Tabelle 11: Vergleich zwischen Kostenberechnung und Auftragsvolumen .....	31
Tabelle 12: Vergleich zwischen Kostenberechnung und Auftragsvolumen .....	33

**Abkürzungsverzeichnis**

BAO	=	Beschaffungsanordnung
GWB	=	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HVA B-StB	=	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau
HVA F-StB	=	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen im Straßen- und Brückenbau
HVA L-StB	=	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Lieferungen und Leistungen im Straßen- und Brückenbau
IT	=	Informationstechnik
KT	=	Kalendertage
L	=	Landesstraße
LIP	=	Landesinfrastrukturprogramm
PQ	=	Präqualifikation von Bauunternehmen im Sinne von § 6 VOB/A
VergabeVwV	=	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich
VgV	=	Vergabeverordnung
VHB	=	Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes
VOB	=	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	=	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	=	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VwV Beschleunigung öA	=	Verwaltungsvorschrift der Ministerien zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge
ZIP	=	Zukunftsinvestitionsprogramm
ZOF	=	Zukunftsoffensive
ZuInvG	=	Zukunftsinvestitionsgesetz

## **1 Zusammenfassung**

Der Rechnungshof untersuchte landesweit die Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungen bei staatlichen und kommunalen Vergabestellen. Die Datenbasis bilden mehr als 16.000 Vergaben der Jahre 2007 bis 2011 aus dem Hochbau, Straßenbau, Gewässerunterhalt und -ausbau, Hochwasserschutz und Gebäudemanagement. Umsetzung und Wirkung der Verwaltungsvorschrift der Ministerien zur Beschleunigung öffentlicher Aufträge (VwV Beschleunigung öA) wurden bewertet. Potenzial zur Beschleunigung von wirtschaftlichen Vergaben wird aufgezeigt.

### **Allgemeine Feststellungen:**

- Die VwV Beschleunigung öA hat ihr Ziel verfehlt. Etliche Dienststellen haben die VwV Beschleunigung öA kaum angewandt. Die Verwaltung hat die Vergabeverfahren nicht maßgeblich beschleunigt.
- Durch die Umsetzung der VwV Beschleunigung öA ist der Anteil der Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben insbesondere im staatlichen Hochbau zulasten der Öffentlichen Ausschreibung gestiegen.
- Die mit Abstand wirtschaftlichsten Angebote erzielen öffentliche Auftraggeber mit der Öffentlichen Ausschreibung. Die Angebotspreise sind bezogen auf die Kostenberechnung fünf Prozent günstiger als bei Beschränkten Ausschreibungen.
- Bei öffentlich ausgeschriebenen Leistungen werden weniger Nachträge abgerechnet als bei Beschränkten Ausschreibungen. Die Öffentliche Ausschreibung bietet daher die höchste Kostensicherheit.
- Weder die Präqualifikation noch die Eigenerklärung führten zur Entlastung der Verwaltung oder zur Beschleunigung der Verfahren.
- Die befürchtete allgemeine Steigerung der Baupreise blieb aus.

### **Feststellungen beim staatlichen Hochbau:**

- Durch den Rückgang der Öffentlichen Ausschreibung mit weniger Wettbewerb entstand dem Land ein finanzieller Nachteil von mindestens zwei Millionen Euro je Jahr.
- Die Bearbeitungszeit der Vergaben von der Submission bis zum Zuschlag betrug bei Öffentlichen Ausschreibungen im Mittel 27 Kalendertage. Die VwV Beschleunigung öA hat nicht zu schnelleren Verfahren geführt.
- Eine Überhitzung des Marktes war im staatlichen Hochbau nicht feststellbar. Die Anzahl der Angebote bei Öffentlichen Ausschreibungen ist in den letzten vier Jahren gestiegen.
- Als besonders wettbewerbsfördernd erwies sich eine große Anzahl von Angeboten, die zu mehr Wirtschaftlichkeit durch günstigere Auftragssummen führte.

- Der Großteil der Vergabestellen schätzte den Nutzen der VwV Beschleunigung öA als „sehr gering“ ein.
- 84 Prozent der Aufträge gehen an Unternehmen aus Baden-Württemberg. Aufträge an ausländische Unternehmen wurden von 2007 bis 2010 in keinem Fall erteilt.

#### **Der Rechnungshof empfiehlt daher:**

- Die Regelungen der VwV Beschleunigung öA sollten nicht dauerhaft in das Vergaberecht aufgenommen werden.
- Der Anteil der Öffentlichen Ausschreibungen ist zu erhöhen. Dadurch kann das Land allein beim staatlichen Hochbau jedes Jahr mindestens zwei Millionen Euro einsparen.
- Bei Beschränkten Ausschreibungen sind grundsätzlich acht Bieter zur Abgabe eines Angebots aufzufordern.
- Die stark abweichenden Bearbeitungszeiten bei der Vergabe in den Dienststellen des Landesbetriebs Vermögen und Bau sind zu beseitigen.
- Aufwand und Nutzen der Präqualifikation von Unternehmen und deren Eigenerklärung sind kritisch zu hinterfragen.
- Insbesondere beim Landesstraßenbau und bei den vier Landesbetrieben Gewässer bei den Regierungspräsidien ist sicherzustellen, dass zum verbesserten Controlling und zur Steuerung landesweite Auswertungen von Vergaben möglich sind.

## **2 Ausgangslage**

### **2.1 Prüfungsziel**

Ziel der Prüfung war es, fundierte Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Vergaben bei Anwendung der VwV Beschleunigung öA und zu deren Wirksamkeit zu treffen. Der Rechnungshof untersuchte, ob die vereinfachten Regelungen für das Land vor- oder nachteilig waren.

Die Beschleunigungswirkung und der tatsächliche Vollzug der VwV Beschleunigung öA wurden bewertet. Untersucht wurde, ob die Vergabestellen in der Lage waren, die Verfahren zu beschleunigen. Außerdem wurde der Nutzen der Präqualifikation (PQ) von Unternehmen mittels PQ-Verein und der Eigenerklärung von Unternehmen auf den Prüfstand gestellt.

### **2.2 Prüfungsgegenstand**

Die Bundesregierung hat zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ein Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) aufgelegt und zehn Milliarden Euro für Länder und Kommunen bereitgestellt. Der Anteil für Baden-Württemberg betrug 1.237 Mio. Euro

(12,4 Prozent). Davon entfallen 371 Mio. Euro (30 Prozent) auf Maßnahmen des Landes. Damit wurde 2009 bis 2011 vonseiten des Landes erheblich mehr investiert als in den Vorjahren.

Das Land hat die VwV Beschleunigung öA am 17.02.2009 befristet bis zum 31.12.2010 eingeführt. Damit sollten die zusätzlichen Investitionsmittel von Bund und Land zügig abfließen und so vor dem Hintergrund einer drohenden Finanz- und Wirtschaftskrise einen nachhaltigen konjunkturellen Impuls auslösen. Die Regelungen des Landes wurden mit der neuen VwV Beschleunigung öA vom 03.12.2010 bis zum 31.12.2011 verlängert. Der Bund hat für seinen Zuständigkeitsbereich die beschleunigte Vergabe nicht verlängert.

Die VwV Beschleunigung öA regelte nicht nur Maßnahmen des Landesinfrastrukturprogramms (LIP) und des Zukunftsinvestitionsprogramms (ZIP), sondern galt für alle Bauleistungen nach VOB und Dienstleistungen nach VOL von öffentlichen Auftraggebern.

Der Rechnungshof untersuchte in einer landesweiten Prüfung Vollzug und Wirkung der beschleunigten Vergabe der Jahre 2009 bis 2011.

Die Erkenntnisse und Feststellungen des Rechnungshofs beruhen auf Auswertungen von über 16.000 Aufträgen, die zwischen 2007 und 2011 vergeben wurden. Der Prüfung lagen Vergaben im Wert von zwei Milliarden Euro zugrunde. Beschaffungen beispielsweise für IT oder Vergaben an freiberuflich Tätige wurden nicht thematisiert.

Aufgrund der vorhandenen breiten Datenbasis beim Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg stammt der überwiegende Teil der untersuchten Vergaben aus dem Bereich staatlicher Hochbau. Die Finanzkontrolle prüfte außerdem bei 168 Kommunen und erhob Art und Umfang der Vergaben. In den Fachgebieten Straßenbau, Gewässerunterhalt, Gewässerausbau und Hochwasserschutz beschränkte sich die Untersuchung auf exemplarische Erhebungen weniger Vergabestellen. Einzelne Indikatoren, wie beispielsweise die Anzahl der abgegebenen Angebote oder die Bearbeitungszeit der Vergaben, wurden von den Vergabestellen der Straßenbauverwaltung und der Landesbetriebe Gewässer bei den Regierungspräsidien nicht zentral erfasst.

Beim Landesbetrieb Vermögen und Bau wurde eine Vergabedatenbank landesweit eingerichtet. Hierin wurden beispielsweise die Anzahl der Bieter, der Angebote, die Kostenberechnung, die Auftragssumme und die Bearbeitungszeiten zentral erfasst. Als vorteilhaft erwies sich auch der zentral geführte Nachweis der Eignung, der je Unternehmen nur einmal für alle Vergabestellen des Landesbetriebs angelegt wurde. Einerseits konnte der Landesbetrieb damit seine Controlling-Funktion bündeln und andererseits konnte der Rechnungshof die Vergaben der Ämter in kurzer Zeit detailliert und landesweit auswerten. In den anderen Verwaltungen war für vergleichbare Auswertungen ein erheblich größerer Zeitaufwand erforderlich.

Außerdem wurden im staatlichen Hochbau alle Vergaben über 7.500 Euro anhand eines digitalen Vergabevermerks dokumentiert und auf einem Laufwerk zentral abgelegt. Die 15 Vergabestellen und die freiberuflich tätigen Planer, mit denen der Landesbetrieb vertragliche Beziehungen hat, sind seit vielen Jahren verpflichtet, mit diesem Instrument zu arbeiten. Der Rechnungshof erachtet dies als sehr wirksames Mittel, um Manipulation und Korruption zu verhüten. Die Transparenz der Vergabeverfahren wird dadurch sichergestellt.

In die Prüfung wurden folgende Vergaben nach VOB und VOL des Bau- und Gebäudemanagements einbezogen. Vergaben an Freiberufler und Leistungen nach VOF wurden nicht thematisiert.

Tabelle 1: Einbezogene Ressorts und Vergabeverfahren

Ressort	Fachgebiet	Geprüfte Stelle	Vergaben (Anzahl n)	Vergabewerte (Euro brutto)
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Hochbau	Vermögen und Bau Baden-Württemberg	15.557	1.716.000.000
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur	Straßenbau	Regierungspräsidien <sup>1</sup>	168	74.500.000
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Gebäudemanagement	Vermögen und Bau	316	42.000.000
Innenministerium	Hochbau	Kommunen	218	17.500.000
Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	Gewässerunterhalt und -ausbau, Hochwasserschutz	Regierungspräsidien <sup>2</sup>	100	16.500.000
Summe			16.359	1.866.500.000

### 2.3 Rechtsquellen

Die Grundlagen für das Vergaberecht sind in folgenden Rechtsvorschriften des Bundes bzw. des Landes geregelt:

- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.07.2005 (BGBl. I, S. 2114; 2009 I, S. 3850), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.12.2011 (BGBl. I, S. 2570) geändert worden ist,
- Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 02.03.2009, das zuletzt durch Artikel 3b des Gesetzes vom 27.05.2010 (BGBl. I, S. 671) geändert worden ist,
- Verordnung über Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.02.2003 (BGBl. I, S.169), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 16.08.2011 (BGBl. I, S.1724) geändert worden ist,
- Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung vom 27.01.2009 mit den Vergaberegulungen zur Beschleunigung für Maßnahmen des Bundes bis 31.12.2010, die über das Jahr 2010 hinaus nicht verlängert wurden,

<sup>1</sup> Die Zahlen beziehen sich auf die Regierungspräsidien Karlsruhe, Freiburg, teilweise Stuttgart.

<sup>2</sup> Die Zahlen beziehen sich auf den Landesbetrieb Gewässer beim Regierungspräsidium Freiburg.

- Verwaltungsvorschrift der Ministerien des Landes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschleunigung öA) vom 17.02.2009 (Az. 6-4460.0/302) gültig bis 31.12.2010,
- Verwaltungsvorschrift der Ministerien des Landes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschleunigung öA) vom 03.12.2010 (Az. 6-4460.0/302) gültig bis 31.12.2011,
- Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Beschaffung in der Landesverwaltung (Beschaffungsanordnung – BAO) vom 17.12.2007,
- Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich Baden-Württemberg (VergabeVwV) vom 28.10.2011 (GABl. Nr. 10 vom 30.11.2011, S. 542),
- Zusätzlich zu den jeweils gültigen Fassungen der VOB und VOL haben Bund und Land Vergebearbeitbücher (VHB) für die Fachbereiche erlassen.

#### **2.4 Wertgrenzen nach nationalem Vergaberecht**

Das Vergaberecht unterscheidet zwischen nationalen Wertgrenzen und europäischen Schwellenwerten (siehe Punkt Nr. 2.5). Die nationalen Wertgrenzen ergeben sich aus den Basisparagrafen der VOB Teil A. Die Schwellenwerte nach EU-Recht sind in den a-Paragrafen der VOB Teil A definiert.

Die VOB 2009 und VOL 2009 wurden mit der Verwaltungsvorschrift der Ministerien über die Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A, B und C am 01.10.2010 und mit der Verwaltungsvorschrift der Ministerien über die Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A und B (VOL) am 03.08.2010 in Baden-Württemberg eingeführt.

Als besondere Neuerung werden in der VOB 2009 Teil A erstmalig definierte Wertgrenzen für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben festgelegt. Sie liegen für:

- Freihändige Vergaben bei 10.000 bzw. 20.000<sup>3</sup> Euro netto bei Kommunen,
- Beschränkte Ausschreibungen für Ausbaugewerke bei 50.000 Euro netto,
- Beschränkte Ausschreibungen für Tief-, Verkehrswege- und Ingenieurbau 150.000 Euro netto und
- Beschränkte Ausschreibungen für sonstige Gewerke bei 100.000 Euro netto.

Außerdem wurde in der VOB 2009 erstmalig die Regelung einer Ex-Post-Transparenz eingeführt.

---

<sup>3</sup> Ausnahmeregelung für Kommunen gemäß VergabeVwV des Innenministeriums.

## 2.5 Schwellenwerte nach europäischem Vergaberecht

Die europarechtlichen Schwellenwerte werden durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die Vergabeverordnung (VgV) des Bundes in nationales Recht umgesetzt. Der aktuelle Schwellenwert für:

- Bauleistungen beträgt 5 Mio. Euro netto und für
- Liefer- und Dienstleistungen 200.000 Euro netto.

## 2.6 VwV Beschleunigung öffentlicher Aufträge bis 31.12.2011

Die Bundesregierung hat im Erlass vom 27.01.2009 im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket II zur Beschleunigung von Investitionen beschlossen, die Vergabeverfahren bis 31.12.2010 zu vereinfachen. Beispielsweise sollten Baumaßnahmen durch befristet gültige Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden.

In Baden-Württemberg wurde durch die Verwaltungsvorschrift der Ministerien zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschleunigung öA) vom 17.02.2009 und 03.12.2010 die Möglichkeiten für Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben erweitert.

Befristet für den Zeitraum 17.02.2009 bis 31.12.2011 galten folgende erhöhte Wertgrenzen. Bei Bauleistungen:

- Beschränkte Ausschreibungen nach VOB/A bis 1.000.000 Euro netto,
- Freihändige Vergaben nach VOB/A bis 100.000 Euro netto;

bei Liefer- und Dienstleistungen

- Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben nach VOL/A jeweils bis 100.000 Euro netto.

Aufgrund der konjunkturellen Lage durften die Vergabestellen „ohne nähere Begründung“ von der Dringlichkeit der Maßnahmen ausgehen<sup>4</sup>. Eigenerklärungen der Auftragnehmer (nach VHB im Hochbau bzw. HVA B-StB im Straßenbau) waren im Regelfall zum Nachweis der Eignung ausreichend<sup>5</sup>.

Die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bleiben von diesen Regelungen unberührt<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Siehe Nr. 2 der VwV Beschleunigung öA.

<sup>5</sup> Siehe Nr. 4 der VwV Beschleunigung öA.

<sup>6</sup> Siehe Nr. 6 der VwV Beschleunigung öA.

### 3 Staatlicher Hochbau

#### 3.1 Anteil der Öffentlichen Ausschreibung

Durch das Konjunkturpaket II und Maßnahmen der Zukunftsoffensive (ZOF) wurden 2009 bis 2011 die Ausgaben für Bauunterhaltung und Investition im staatlichen Hochbau deutlich erhöht (Kapitel 1208, 1220 bis 1223, 1245).

Tabelle 2: Entwicklung der Vergaben nach Volumen und Anzahl

Jahr	2007	2008	2009	2010
Auftragsvolumen (in Mio. Euro)	322	426	433	536
Entwicklung zum Vorjahr (in Prozent)	–	+24	+2	+20
Anzahl der Vergaben (n)	3.647	4.234	4.187	4.541
Entwicklung zum Vorjahr (in Prozent)	–	+14	–2	+8

Insbesondere das konjunkturell erhöhte Vergabevolumen der Jahre 2008 bis 2010 erforderte einen großen Anteil an Vergaben über den EU-Schwellenwerten, die in EU-Verfahren mündeten. Im vierjährigen Mittel wurden 3 Prozent aller Vergaben über EU-Verfahren abgewickelt. Diese 3 Prozent stellen allerdings 31 Prozent des Auftragsvolumens dar.

Abbildung 1: Anzahl nach Vergabeart (2007 bis 2010)

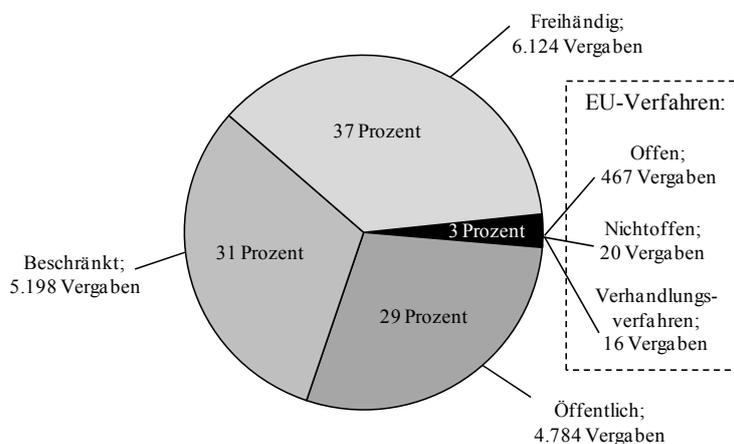
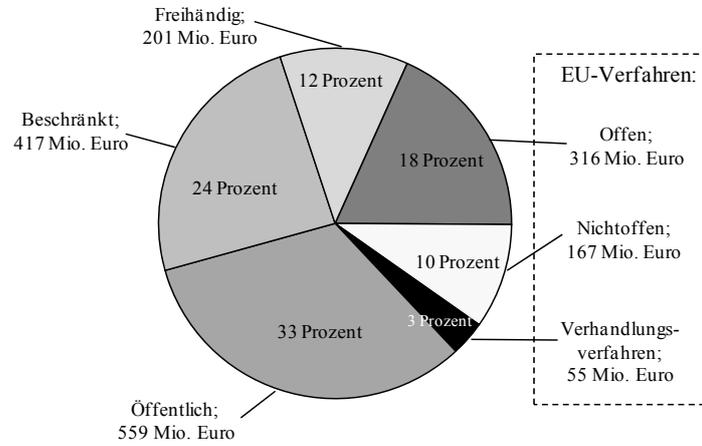
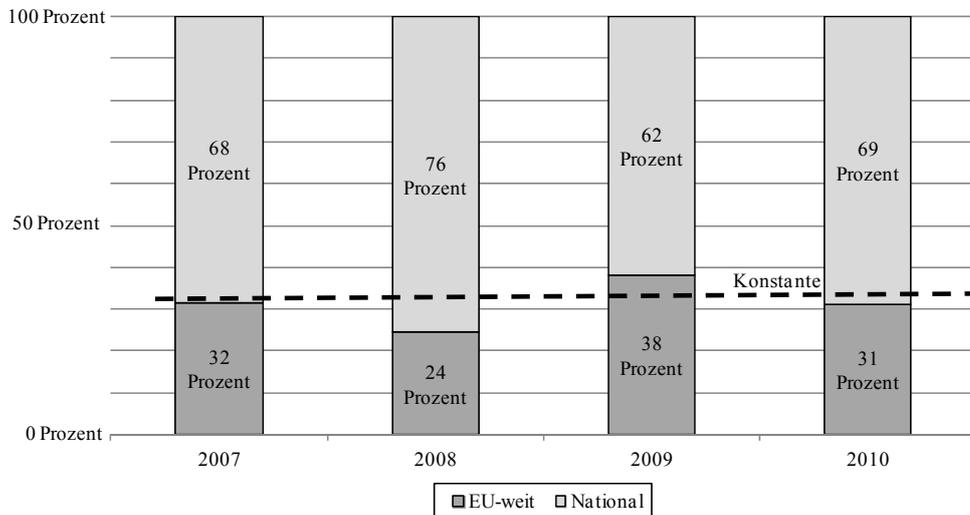


Abbildung 2: Auftragsvolumen nach Vergabeart in Mio. Euro (2007 bis 2010)



Trotz des Anstiegs des Gesamtvolumens hat sich die Gewichtung zwischen nationaler Vergabe und Vergabe nach EU-Verfahren nicht maßgeblich verändert. Die Gewichtung nach Auftragsvolumen der letzten vier Jahre war mit geringen Abweichungen nahezu konstant.

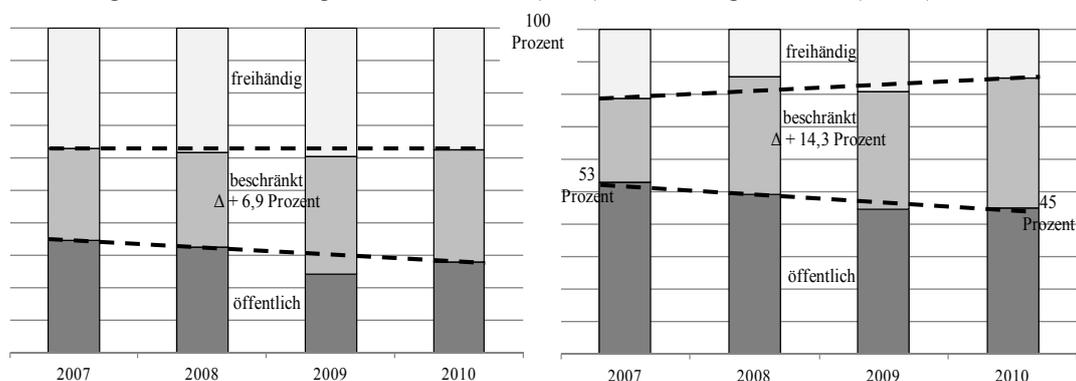
Abbildung 3: Anteile am Auftragsvolumen von nationalen und EU-Verfahren



Im Folgenden wird zunächst die Art der Vergabe bei nationalen Verfahren betrachtet. 2009 und 2010 wurden Bauleistungen verstärkt beschränkt ausgeschrieben oder freihändig vergeben. Insbesondere die Beschränkte Ausschreibung erwies sich als der „Gewinner“ der VwV Beschleunigung öA. Während die Anzahl (Abbildung 4 links) der Freihändigen Vergaben nahezu konstant blieb, stieg die Anzahl der Beschränkten Ausschreibungen um 6,9 Prozent. Die Anzahl der Öffentlichen Ausschreibungen ging um 6,9 Prozent zurück.

Maßgeblich ist jedoch die Betrachtung nach Auftragsvolumen (Abbildung 4 rechts). Hierbei fällt auf, dass Freihändige Vergaben und Öffentliche Ausschreibungen um 14,3 Prozent zugunsten der Beschränkten Ausschreibungen zurückgegangen sind.

Abbildung 4: Nationale Vergaben nach Anzahl (links) und Auftragsvolumen (rechts)

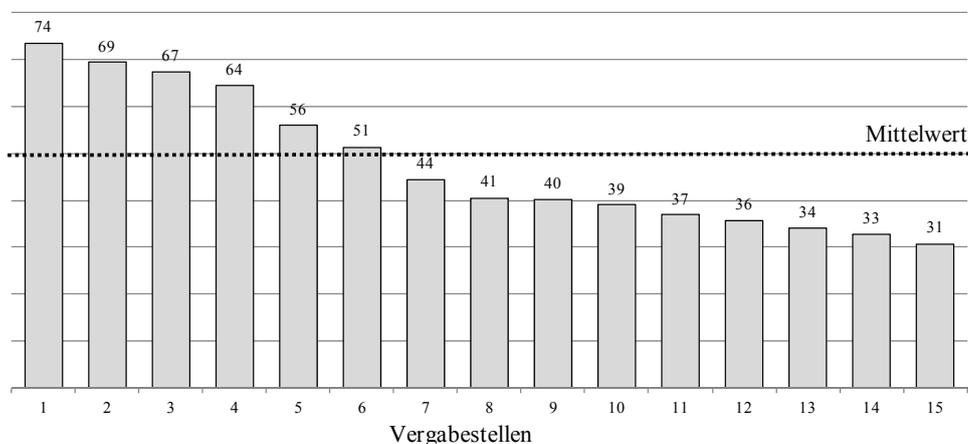


Bezogen auf das Auftragsvolumen lag der Anteil der Öffentlichen Ausschreibungen im Jahr 2007 bei 53 Prozent und ging bis zum Jahr 2010 auf 45 Prozent zurück.

Tabelle 3: Auftragsvolumen nach Vergabeart

	2007		2010		Differenz 2007/2010 In Mio. Euro
	In Mio. Euro	In Prozent	In Mio. Euro	In Prozent	
Öffentliche Ausschreibungen	116	53	165	45	+49
Beschränkte Ausschreibungen	57	26	148	40	+91
Freihändige Vergaben	47	21	55	15	+8
Auftragsvolumen	220	100	368	100	+148

Obwohl die Öffentliche Ausschreibung in der Vierjahresbetrachtung absolut um 49 Mio. Euro gestiegen ist, sank der Anteil der Öffentlichen Ausschreibung insgesamt. Legte man dem Jahr 2010 den Anteil des Referenzjahres 2007 von 53 Prozent zugrunde, hätten 195 Mio. Euro öffentlich ausgeschrieben werden müssen (368 Mio. Euro x 53 Prozent = 195 Mio. Euro). Tatsächlich wurden 2010 aber lediglich 165 Mio. Euro öffentlich ausgeschrieben. Somit wurden 2010 allein 30 Mio. Euro (195 Mio. Euro abzüglich 165 Mio. Euro) dem öffentlichen Wettbewerb entzogen.

Abbildung 5: Anteil der Öffentlichen Ausschreibung nach Vergabestellen (in Prozent)<sup>7</sup>

Der Anteil der Öffentlichen Ausschreibung (an den nationalen Verfahren) variierte stark zwischen den 15 Vergabestellen von Vermögen und Bau. Im Vierjahresmittel (2007 bis 2010) schwankte das Auftragsvolumen der öffentlichen Vergaben zwischen 31 Prozent und 74 Prozent. Diese breite Spreizung verdeutlicht, welches Einsparpotenzial vorhanden ist, wenn der Anteil der Öffentlichen Ausschreibung insgesamt erhöht würde.

### 3.2 Indikator: Kostenberechnung zu Auftragsvolumen

Im nationalen Vergabebereich findet ein Wettbewerb regelmäßig nur bei Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibungen statt. Die Einholung von Vergleichsangeboten bei Freihändigen Vergaben ist kein vergleichbarer Wettbewerb.

Nach § 55 Landshaushaltsordnung muss dem „Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen [...] eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen“, damit die verfügbaren Haushaltsmittel im Rahmen des Wettbewerbs wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Ausnahmen von diesem Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung sind nur unter besonderen Umständen zulässig.

Die Dienststellen des Landes sind verpflichtet die „Planungen und Schätzungen der Kosten“ in einer Unterlage (Bauunterlage) aufzustellen (§ 24 Landshaushaltsordnung). Frühzeitig entscheiden die Vergabestellen, welche Leistung nach welcher Vergabeart ausgeschrieben werden soll. Entscheidend für die Wahl des Vergabeverfahrens ist die Höhe der Kostenermittlung in der Bauunterlage sowie die potenzielle Größe des Bieterkreises.

Für die Bauunterlage kommen dabei die Kostenschätzung oder die Kostenberechnung nach DIN 276 in Betracht.

<sup>7</sup> Betrachtung der nationalen Verfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte bei den 15 Vergabestellen.

Tabelle 4: Kostenermittlungsarten nach DIN 276 nach Projektphasen

1. Projektphase Vorplanung	2. Projektphase Werkplanung	3. Projektphase Vergabe	4. Projektphase Fertigstellung
Kostenschätzung	Kostenberechnung	<b>Auftragsvolumen</b> (= Kostenanschlag)	<b>Abrechnung</b> (= Kostenfeststellung)
Summe der Berechnung nach Kostenrichtwerten	Summe der Berechnung nach Bauteilen (Bauunterlage)	Summe der Ausschrei- bungsergebnisse nach Vergabe	Summe aller Rechnungen

Im ersten Schritt wird der Kostenberechnung aus der Bauunterlage das Auftragsvolumen nach Ausschreibung und Vergabe ohne Nachträge gegenübergestellt. Die unterschiedliche Kostenentwicklung zwischen Beschränkter und Öffentlicher Ausschreibung wurde untersucht (Tabelle 5 und Tabelle 6).

Tabelle 5: Kostenentwicklung bei Öffentlichen Ausschreibungen

Jahr	Anzahl	Kostenberechnungen in Euro	Auftragsvolumen in Euro	$\Delta$ -Wert in Euro	$\Delta$ -Anteil in Prozent
2007	1.125	128.107.965	114.697.251	13.410.714	-10,5
2008	1.328	173.874.728	152.877.385	20.997.342	-12,1
2009	978	136.810.219	118.416.101	18.394.118	-13,4
2010	1.216	201.679.104	164.362.835	37.316.269	-18,5
Summe	4.647	640.472.016	550.353.573	90.118.443	

Die landesweiten Auswertungen aus 4.647 Aufträgen ergaben, dass die Angebote nach Öffentlicher Ausschreibung von 2007 bis 2010 zwischen 10,5 und 18,5 Prozent unter den Kostenberechnungen lagen (siehe Tabelle 5). Diese Tendenz wird auch durch Nachträge nicht verändert (siehe auch Punkt 3.3).

Im Vergleich dazu lag bei Beschränkter Ausschreibung das Auftragsvolumen von 2007 bis 2010 nur 0,3 bis 12,8 Prozent unter den Kostenberechnungen (siehe Tabelle 6). Dies macht deutlich, dass der insgesamt kleinere Wettbewerb mit ausgewählten Bietern zu vergleichsweise unwirtschaftlichen Angeboten führt.

Tabelle 6: Kostenentwicklung bei Beschränkten Ausschreibungen

Jahr	Anzahl	Kostenberechnungen in Euro	Auftragsvolumen in Euro	$\Delta$ -Wert in Euro	$\Delta$ -Anteil in Prozent
2007	963	52.044.674	51.874.254	170.420	-0,3
2008	1.095	110.761.537	96.665.037	14.096.499	-12,7
2009	1.441	105.627.843	92.128.709	13.499.134	-12,8
2010	1.494	164.020.849	147.362.932	16.657.917	-10,2
Summe	4.993	432.454.902	388.030.932	44.423.971	

Die Auswertung der Vergabedatenbank der Staatlichen Hochbauverwaltung zeigt, dass mit Öffentlicher Ausschreibung die wirtschaftlichsten Ergebnisse erzielt wurden und diese daher für das Land besonders vorteilhaft war.

2007 lag das Auftragsvolumen der Öffentlichen Ausschreibungen bei 53 Prozent und ging bis 2010 auf nur noch 45 Prozent zurück. Wären alle Beschränkten Ausschreibungen öffentlich ausgeschrieben worden, hätten hierdurch in den betrachteten Jahren rechnerisch vier Millionen Euro je Jahr eingespart werden können.

Realistisch erscheint dem Rechnungshof auf der Basis des Prüfungsergebnisses ein jährliches Einsparpotenzial von mindestens zwei Millionen Euro, sofern der Anteil der Öffentlichen Ausschreibungen wieder auf das Niveau von 2007 erhöht würde. Dieses Einsparpotenzial, das ohne Mehraufwand oder neue Verfahren ausgeschöpft werden kann, sollte dringend genutzt werden.

### 3.3 Indikator: Auftragsvolumen zu Abrechnung

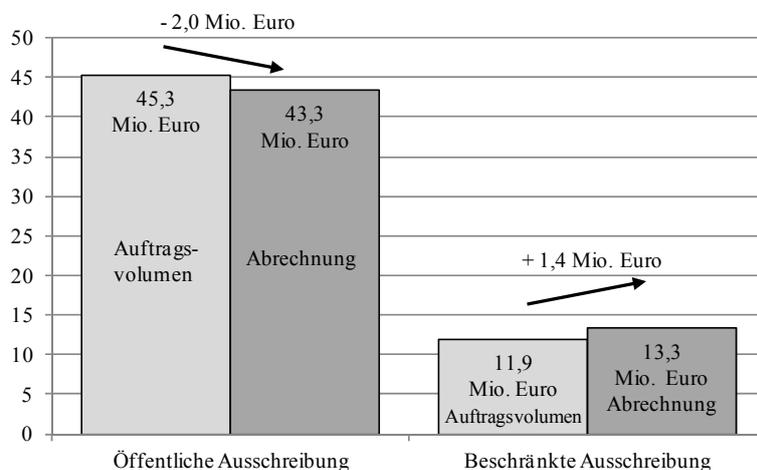
Öffentliche Ausschreibung führt seltener zu Nachträgen als Beschränkte Ausschreibung. Die Öffentliche Ausschreibung bietet daher die größte Kostensicherheit.

Der Rechnungshof prüfte 357 Beschränkte und Öffentliche Ausschreibungen mit einem Auftragsvolumen von 57 Mio. Euro auf Nachträge.

Bei den geprüften Öffentlichen Ausschreibungen wurden Mehr- bzw. Minderkosten zwischen +1,9 Prozent und -7,8 Prozent gegenüber dem Auftragsvolumen festgestellt. Ähnlich wie beim Indikator Kostenberechnung zu Auftragsvolumen dargestellt, waren in der Öffentlichen Ausschreibung Minderkosten durch besonders günstige Wettbewerbspreise also die Regel.

Bei Beschränkter Ausschreibung dagegen erhöhte sich das Auftragsvolumen durch Nachträge meistens um mehrere Prozentpunkte. Die Mehr- bzw. Minderkosten lagen zwischen +6,4 Prozent und -1,9 Prozent.

Abbildung 6: Kostenentwicklung nach Art der Vergabe (in Mio. Euro)



Bei 221 Öffentlichen Ausschreibungen im Wert von 45,3 Mio. Euro führte dies zu Minderkosten von 2,0 Mio. Euro. Bei 136 Beschränkten Ausschreibungen mit einem Volumen von 11,9 Mio. Euro entstanden Mehrkosten von 1,4 Mio. Euro.

Dieser Vergleich lässt den generellen Schluss zu, dass bei Beschränkten Ausschreibungen im Vergleich zu Öffentlichen Ausschreibungen höhere Kosten durch zusätzliche Leistungsabrechnung bei der Baudurchführung entstehen. Würde ein Teil der Beschränkten Ausschreibungen öffentlich ausgeschrieben werden, kann auch hier von einem erheblichen zusätzlichen jährlichen Einsparpotenzial in Millionenhöhe ausgegangen werden.

### 3.4 Dauer der Vergaben

Die Dauer der Vergabe wird bestimmt durch die Anzeigenschaltung, Veröffentlichung, Versand der Unterlagen, Submission, rechnerische und fachliche Prüfung der Angebote, Wertung der Angebote, Vergabe, Bekanntmachung und Zuschlag. Diese Vorgänge können je nach gewählten Vergabeverfahren unterschiedlich viel Zeit in Anspruch nehmen und dauern erfahrungsgemäß zwischen wenigen Tagen bei Freihändigen Vergaben und bis zu 110 Kalendertagen bei Nichtoffenen Verfahren.

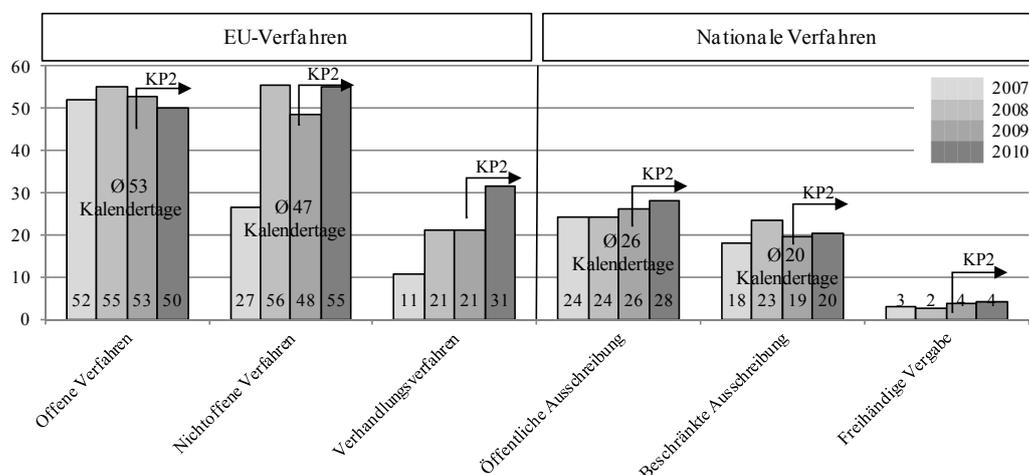
Tabelle 7: Gegenüberstellung der Fristen nach Art der Verfahren (Kalendertage)

Offenes Verfahren (EU-weit)					Vergleichbare Datenbasis		
Anzeigen-Schaltung	Veröffent-lichung	Anforderung Unterlagen	Versand Unterlagen	Auskunfts-Erteilung	Submission Wertung	Absagen § 19a	Zuschlag
	0				36 30 KT	66 min. 15 KT	rund 80
← min. 52 bzw. 36 KT bei Vorinformation (§ 10a VOB/A) →							
Nichtoffenes Verfahren (EU-weit)					Vergleichbare Datenbasis		
Anzeigen-Schaltung	Veröffent-lichung	Anforderung Unterlagen	Versand Unterlagen	Auskunfts-Erteilung	Submission Wertung	Absagen § 19a	Zuschlag
	0	37			63 30 KT	93 min. 15 KT	rund 110
Öffentliche Ausschreibung (national)					Vergleichbare Datenbasis		
Anzeigen-Schaltung	Veröffent-lichung	Anforderung Unterlagen	Versand Unterlagen	Auskunfts-Erteilung	Submission Wertung	Zuschlag	
	0				10 30 KT	rund 40	
← min. 10 KT (§ 10 VOB/A) →							
Beschränkte Ausschreibung (national)					Vergleichbare Datenbasis		
			Versand Unterlagen	Auskunfts-Erteilung	Submission Wertung	Zuschlag	
			0		10 30 KT	rund 40	
← min. 10 KT →							

Bei den EU-Verfahren wurden in der Tabelle nur die verkürzten Fristen mit Vorinformation angegeben, da diese bei den Verwaltungen des Landes die Regel sind.

Bei der Auswertung der tatsächlichen Bearbeitungszeiten anhand der Vergabedatenbank wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit das Zeitfenster von der Submission bis zum Zuschlag zugrunde gelegt. Dieser Zeitraum wurde gewählt, da nicht alle Verfahren beispielsweise mit der Anzeigenschaltung beginnen.

Dabei zeigte die Praxis, dass bei EU-Verfahren im Mittel die Offenen Verfahren 53 Kalendertage und die Nichtoffenen Verfahren 47 Kalendertage beanspruchten. Dem gegenüber wurden bei nationalen Ausschreibungen im Mittel 26 bzw. 20 Kalendertage benötigt. Die Verfahrensdauer bei Verhandlungsverfahren (21 Kalendertage) und Freihändiger Vergabe (3 Kalendertage) wurden zwar ermittelt, besitzen jedoch wenig Aussagekraft, da hier nur kleine auswertbare Fallzahlen vorliegen. Eine Freihändige Vergabe ist theoretisch innerhalb eines Tages möglich.

Abbildung 7: Dauer<sup>8</sup> der Verfahren nach Vergabeart und Jahr (in Kalendertagen)

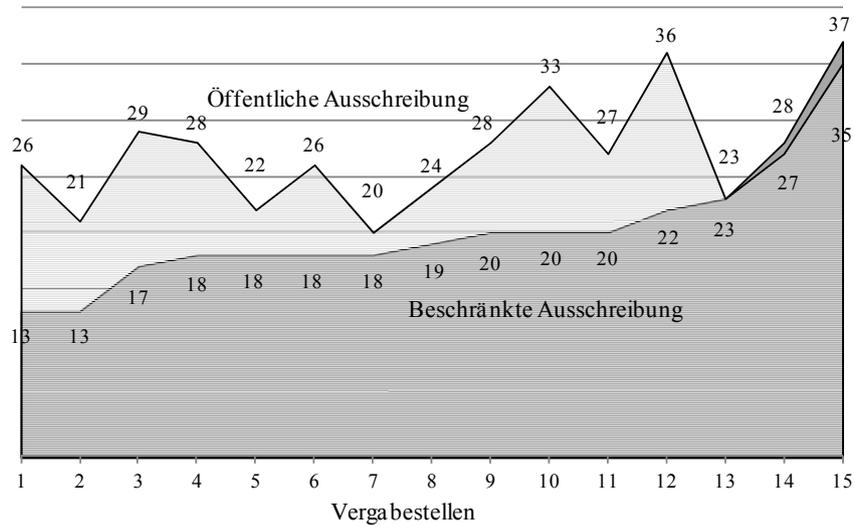
Die Gegenüberstellung der Verfahrensdauer nach Vergabeart und Kalenderjahren belegt, dass weder von 2008 auf 2009 (Beginn der VwV Beschleunigung öA) noch von 2009 auf 2010 ein geändertes Vergaberhalten der Dienststellen festzustellen war und damit auch keine wesentliche Beschleunigung bei den jeweiligen Vergabearten eintrat (siehe Pfeile Konjunkturpaket II bzw. „KP2“ in Abbildung 7).

Die VwV Beschleunigung öA hat jedoch dadurch Wirkung gezeigt, dass die Dienststellen zu einer schnelleren Vergabeart beispielsweise der Beschränkten Ausschreibung wechseln konnten.

Eine Möglichkeit, die Vergabeverfahren an sich zu beschleunigen, besteht aber dennoch: Die Auswertung der Vergabedauer nach Vergabestellen ergab die enorme Bandbreite von 20 bis 35 Kalendertagen Bearbeitungszeit bei Öffentlichen Ausschreibungen. Bei Beschränkten Ausschreibungen variierte die Bearbeitungszeit zwischen 13 und 37 Kalendertagen (gemessen von Submission bis Zuschlag).

<sup>8</sup> Als Dauer ist hier der Zeitraum von Submission bis Zuschlag ausgewertet.

Abbildung 8: Bearbeitungszeit (Kalendertage) der Vergaben nach Vergabestellen



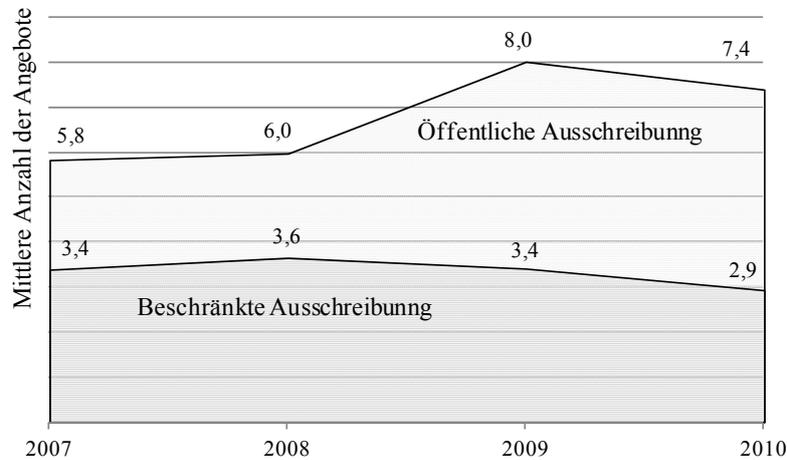
Hierin liegt erhebliches Potenzial zur Beschleunigung von Aufträgen. Die Verwaltung muss analysieren, worin die gravierenden Unterschiede zwischen den 15 Vergabestellen begründet sind und Abhilfe schaffen.

### 3.5 Anzahl der Angebote

Der Rechnungshof wertete die Anzahl und die Entwicklung der Angebote der letzten vier Jahre aus. Dabei wurde überprüft, ob eine Marktsättigung eingetreten ist, die in der Vergangenheit als Ursache für ein erhöhtes Preisniveau diskutiert wurde.

In Öffentlichen Ausschreibungen wurden bis zu 30 Angebote (Maximum) abgegeben. Bei Beschränkten Ausschreibungen gab es bis zu 18 Angebote (Maximum). Als Minimum wurde in Öffentlichen Ausschreibungen in vier Jahren 288 Mal (von 4.648 Mal) nur ein Angebot eingereicht. Bei Beschränkten Ausschreibungen kam dies 544 Mal (von 4.993 Mal), also deutlich häufiger, vor.

Abbildung 9: Mittlere Anzahl der Angebote je Vergabeverfahren (nach Jahren)



Eine Übersättigung des Marktes ist nach unseren Feststellungen nicht eingetreten. Im Gegenteil: Bei Öffentlichen Ausschreibungen ist die mittlere Anzahl der Angebote von 5,8 im Jahr 2007 auf 7,4 im Jahr 2010 also um 21 Prozent gestiegen.

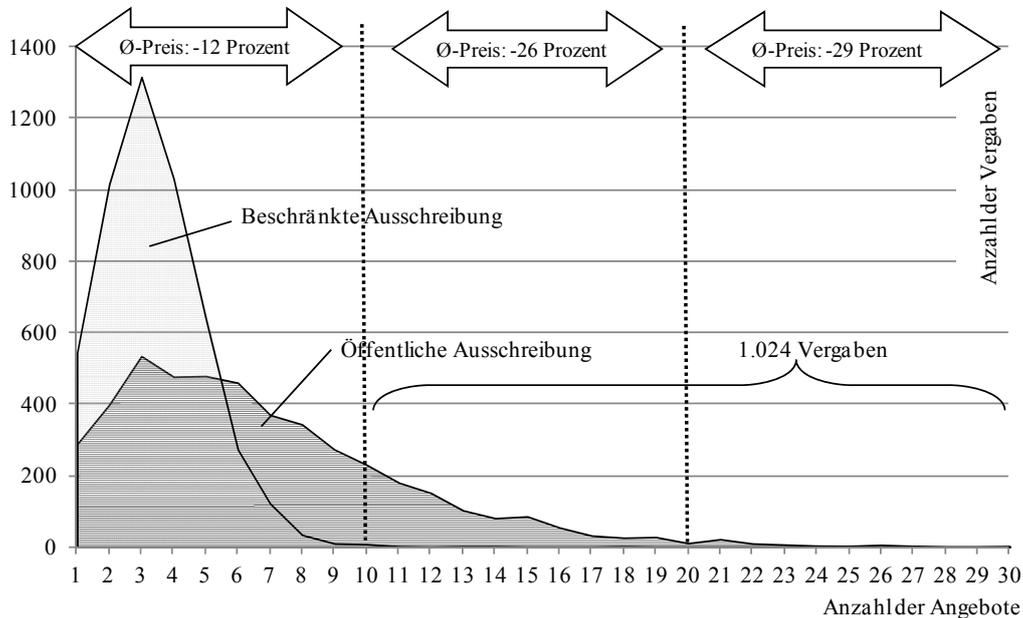
Bei Beschränkten Ausschreibungen ging die Anzahl der Angebote im Zeitraum 2007 bis 2010 geringfügig von 3,4 auf 2,9 zurück. Gemessen an der enorm erhöhten Auftragsdichte der öffentlichen Hand durch das Konjunkturprogramm ist dieser Rückgang jedoch kein Indiz für eine Marktüberhitzung. Der Rückgang der Angebote könnte auch dadurch begründet sein, dass die Ämter einen zu engen Bieterkreis gewählt haben.

### 3.6 Indikator: Anzahl der Angebote zu Auftragsvolumen

Der Rechnungshof prüfte die Kostenentwicklung von der Kostenberechnung (Bauunterlage) zum jeweiligen Auftragsvolumen in Abhängigkeit von der Anzahl der Angebote. Wie bereits in Punkt 3.5 dargestellt, wurden im Mittel bei Öffentlichen Ausschreibungen 7,4 Angebote und bei Beschränkten Ausschreibungen 2,9 Angebote abgegeben.

Festgestellt wurde, dass sich ab zehn Angeboten das Auftragsvolumen nahezu um 30 Prozent im Mittel reduzierte. In Öffentlichen Ausschreibungen kam dies in vier Jahren 1.024 Mal vor, also in 22 Prozent der Fälle. Im Vergleich dazu gab es bei Beschränkten Ausschreibungen nur elf Vergaben mit mehr als zehn Angeboten. Dies entspricht nur 0,2 Prozent der Fälle.

Abbildung 10: Höhe der Einsparungen in Abhängigkeit zur Anzahl an Angeboten



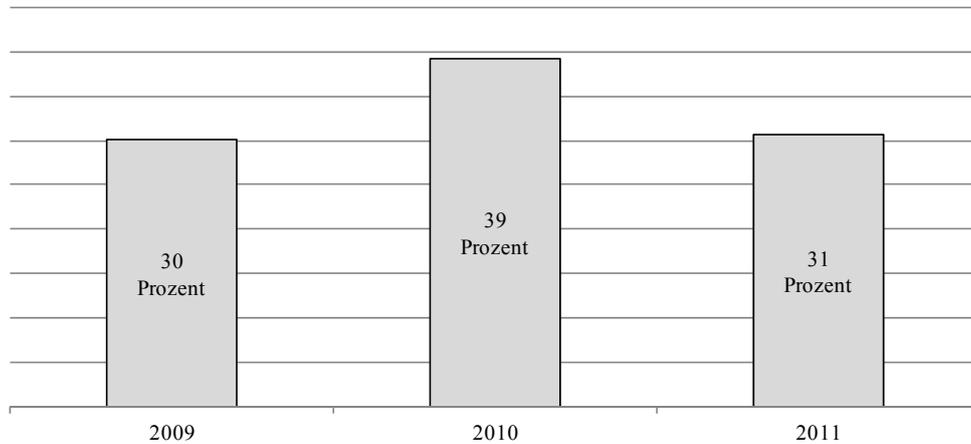
Ähnlich wie in Punkt 3.2 beschrieben, erwies sich die Öffentliche Ausschreibung insbesondere aufgrund der Vielzahl der Angebote als wirtschaftlichste Vergabeart. Unsere Untersuchung bestätigte die Erkenntnis: Je größer die Anzahl der Angebote, desto größer ist der Wettbewerb und damit das Einsparpotenzial.

### 3.7 Umsetzung und Wirkung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA

674 von über 16.000 Vergaben von 2009 bis 2011 wurden exemplarisch bei sechs Vergabestellen vor Ort detailliert geprüft, um zu bewerten, in welchem Umfang die VwV Beschleunigung öA umgesetzt wurde.

Die VwV Beschleunigung öA wurde 2009 in weniger als einem Drittel der Verfahren genutzt. Erst 2010 und 2011 hat die Mehrheit der Ämter von der VwV Beschleunigung öA verstärkt Gebrauch gemacht. Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Vergabestellen die Erleichterungen der VwV Beschleunigung öA in unterschiedlichem Ausmaß einsetzen.

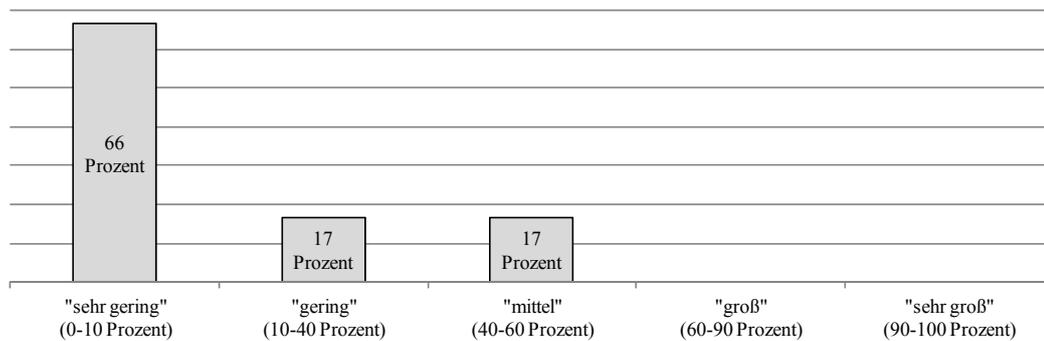
Abbildung 11: Anwendung der VwV Beschleunigung öA nach Jahren



Bei Vergaben über 7.500 Euro netto erstellte Vermögen und Bau den digitalen Vergabevermerk. Anhand dessen wurde die Anzahl der eingesparten Verfahrenstage ermittelt. Im Durchschnitt verkürzte sich die Verfahrensdauer durch die Anwendung der VwV Beschleunigung öA um fünf bis sechs Kalendertage.

Die Befragung der Vergabestellen ergab auch, dass sie mehrheitlich die Beschleunigungswirkung der VwV Beschleunigung öA als „sehr gering“ einschätzen.

Abbildung 12: Wirkung der Verwaltungsvorschrift aus Sicht der geprüften Ämter



Die Vergabestellen der Ämter sind die Verfechter des Vergaberechts auf der operativen Ebene. Sie stehen im Spannungsfeld zwischen zügiger Vergabe auf der einen und Beachtung der Wirtschaftlichkeit und rechtssicheren Verfahrensabläufen auf der anderen Seite.

Der Rechnungshof hat folgende Gründe für zögerliche Anwendung der VwV Beschleunigung öA im Jahr 2009 festgestellt:

### Mangelnde Planreife

Viele Planungen für das Landesinfrastrukturprogramm und Zukunftsinvestitionsprogramm waren zum Zeitpunkt der gesicherten Finanzierung (Frühjahr 2009) noch nicht planungsreif. Die Vergabestellen befürchteten erhebliche Kostenunsicherheiten durch eventuelle Nachträge aufgrund nicht ausgereifter Werk- und Detailplanung.

### Unvollständige Ausschreibungen

Durch die engen Zeitvorgaben des Konjunkturpakets II mussten die Leistungsverzeichnisse unter großem Zeitdruck erstellt werden. Hierdurch stieg das Risiko von unvollständigen, nicht eindeutigen und erschöpfenden Vertragsunterlagen wesentlich.

### Korruption und Manipulation

Insbesondere die Freihändige Vergabe eröffnet Spielraum für manipulative Eingriffe in die Vergabe und Abrechnung. Daher standen die Vergabestellen den weitergehenden Erleichterungen zunächst sehr kritisch gegenüber.

## 3.8 Herkunft der Auftragnehmer

Trotz der mehr als 125 EU-weiten Ausschreibungen mit 130 Mio. Euro Auftragsvolumen je Jahr, hat in den vergangenen vier Jahren kein einziges ausländisches Unternehmen einen Zuschlag erhalten. Alle Vergaben wurden an Inländer vergeben.

Im Mittel wurden 84 Prozent der Aufträge an Unternehmen aus Baden-Württemberg vergeben. Die restlichen Aufträge gingen überwiegend an Unternehmen aus den angrenzenden Ländern Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen.

Erfasst sind nur die unmittelbaren Auftragnehmer nicht eventuelle Subunternehmer.

Tabelle 8: Anteil der baden-württembergischen Auftragnehmer

Jahr	2007	2008	2009	2010
Anteil in Prozent	85	84	84	82

Die Betrachtung nach Postleitzahlen ist nur bedingt aussagekräftig, da diese zum Teil Länder übergreifend sind.

Tabelle 9: Verteilung der Aufträge nach Ländern (2007 bis 2010)

Anteil in Prozent	Postleitzahl	Land
69	7	Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz
11	6	Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
10	8	Baden-Württemberg, Bayern
4	9	Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen
3	0	Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Unter 3	1 bis 5	Sonstige

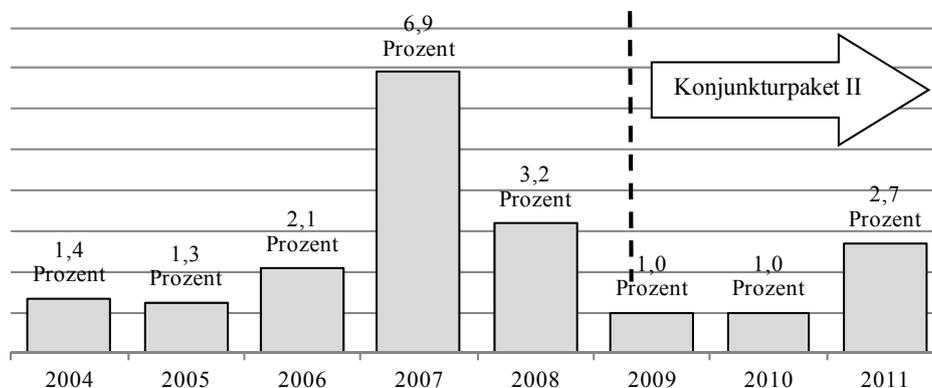
Überschlägig 94 Prozent der Aufträge verblieben im Süden Deutschlands (Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Hessen). Überschlägig fünf Prozent der Aufträge gingen an Unternehmen aus den neuen Ländern. Ein Prozent der Aufträge gingen an Unternehmen der übrigen Länder.

### 3.9 Entwicklung der Baupreise

Im Vorfeld zum Konjunkturpaket II wurden Bedenken geäußert, die kurzfristig aufgelegten Investitionen würden zu einer Überhitzung des Marktes führen. Auch Vertreter der Verwaltung haben sich zu diesem Punkt in den Medien kritisch geäußert<sup>9</sup>. Eine These war, dass die Unternehmer mit extrem teuren Angeboten die öffentlichen Auftraggeber unter Druck setzen könnten, da das Konjunkturpaket II nur auf kurze Zeit angelegt war. Diese Vermutungen und Annahmen wurden durch unsere Untersuchung nicht bestätigt (siehe Zahl der Angebote, Punkt 3.5). Auch die bundesamtlichen Statistiken zum Baupreisindex sprechen nicht dafür.

Dies schließt nicht aus, dass bei einzelnen Gewerken regionale Preissteigerungen eintraten. Ursächlich hierfür kann in vielen Fällen ein eingeschränkter Bieterkreis in der Region oder mangelnde Marktöffnung der ausschreibenden Stellen sein.

<sup>9</sup> F.A.Z. vom 24.08.2009.

Abbildung 13: Prozentuale Entwicklung des Baupreisindex zum Vorjahr<sup>10</sup>

Ob der konjunkturelle Impuls des Konjunkturpakets II zu erhöhten Preisen 2011 und 2012 führen wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden, da noch keine vollständigen Jahresauswertungen vorliegen.

#### 4 Staatliches Gebäudemanagement

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg besorgt den Betrieb und die Bewirtschaftung von 8.000 landeseigenen und 1.800 angemieteten Liegenschaften<sup>11</sup>. Für Energie, Bewirtschaftung und Grünpflege werden 170 Mio. Euro<sup>12</sup> je Jahr ausgegeben.

##### 4.1 Anzahl und Art der Vergaben

Wiederkehrende Leistungen (z. B. Reinigung, Grünpflege) werden über mehrere Jahre vergeben.

Exemplarisch wurden bei sechs Ämtern die Vergaben von Dienstleistungen mit einem Auftragswert von jeweils mehr als 10.000 Euro von 2007 bis 2010 untersucht. Dabei wurde die Art der Vergabe in 316 Fällen ausgewertet.

16 Prozent sind EU-weite Ausschreibungen. 84 Prozent der Aufträge werden national ausgeschrieben.

Bei den nationalen Verfahren überwiegen Öffentliche Ausschreibungen mit 56 Prozent.

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, 5/2011. Baupreisindizes für Bürogebäude. Der Wert für 2011 bezieht sich auf die ersten drei Quartale.

<sup>11</sup> Angaben aus [www.vermoegenundbau-bw.de](http://www.vermoegenundbau-bw.de).

<sup>12</sup> Aus Titel 517 01, 517 05 und Titelgruppe 71 Mittelwert von 2005 bis 2009.

#### 4.2 Umsetzung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA

Ursächlich für die seltene Anwendung der VwV Beschleunigung öA war nach Auskunft der Ämter die mehrjährige Vertragsdauer mit wiederkehrenden Leistungen. Die Verträge haben regelmäßig Laufzeiten bis zu sieben Jahren. Diese lange Vertragsbindung an ein Unternehmen setzt präzise Leistungsbeschreibungen und langfristig sichere Vertragsgrundlagen voraus.

In fünf Ämtern wurde die VwV Beschleunigung öA nicht angewendet. Auch bei Leistungen mit einem geschätzten Auftragsvolumen deutlich unter 100.000 Euro wurde konventionell ausgeschrieben. Nur in einem der sechs geprüften Ämter wurde die VwV Beschleunigung öA in wenigen Fällen im Gebäudemanagement angewendet. Nach Einschätzung des Amtes wurde damit jedoch keine maßgebliche Beschleunigung erzielt.

### 5 Landesstraßenbau

Im Landesstraßenbau führte der Rechnungshof Erhebungen in drei Regierungspräsidien durch. In den Regierungsbezirken Freiburg und Karlsruhe wurden Vergaben des Landesstraßenbaus 2009 und 2010 mit Auftragsvolumen über 20.000 Euro erfasst. Im Regierungsbezirk Stuttgart wurde nur die Anwendung der VwV Beschleunigung öA abgefragt. Maßnahmen im Auftrag des Bundes oder Vorhaben bei den Kommunen, die Vergaben tätigen, wurden nicht berücksichtigt.

#### 5.1 Anzahl und Art der Vergaben

Exemplarisch wurden 168 Vergaben mit einem Gesamtvolumen von 74,5 Mio. Euro aus 2009 und 2010 ausgewertet.

Abbildung 14: Anzahl nach Vergabeart (2009 und 2010)

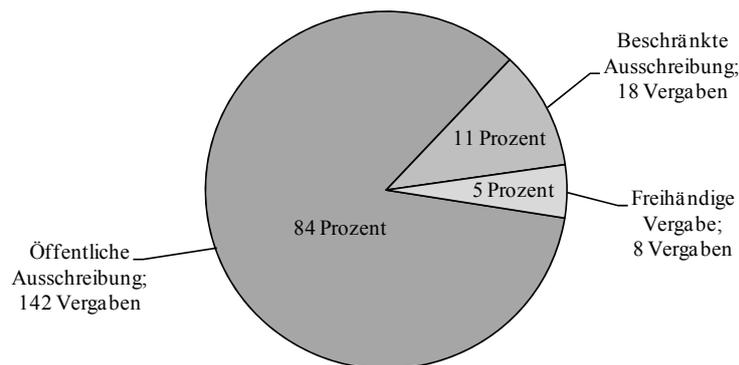
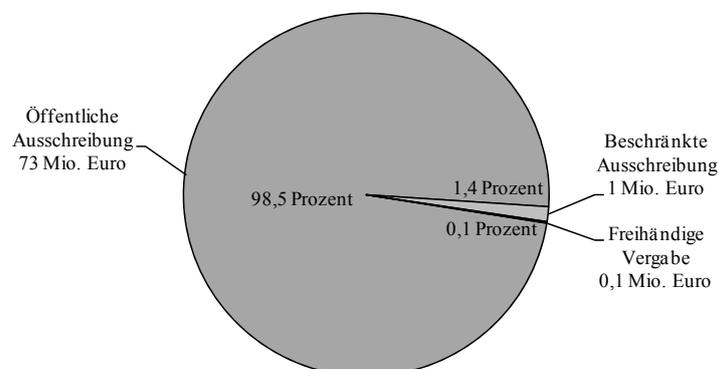


Abbildung 15: Auftragsvolumen nach Vergabeart in Mio. Euro (2009 und 2010)



Die überwiegende Anzahl der Vergaben (84 Prozent) wurde öffentlich ausgeschrieben. 11 Prozent wurden beschränkt ausgeschrieben. Nach Auftragsvolumen betrachtet lag der Anteil der Öffentlichen Ausschreibungen sogar bei 98,5 Prozent.

## 5.2 Umsetzung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA

Die Straßenbauverwaltung des Landes führt auch die Maßnahmen des Bundes in der Auftragsverwaltung durch. Der Bund hat durch Erlass vom 27.01.2009 (Az. B15-8163.6/1) das Vergaberecht für Maßnahmen des Bundes befristet bis 31.12.2010 vereinfacht. Im Gegensatz zum Land Baden-Württemberg hat der Bund die Erleichterungen des Vergaberechts nicht bis 31.12.2011 verlängert.

Um die Vergabeverfahren im Straßenbau einheitlich durchzuführen, wird in der Straßenbauverwaltung die VwV Beschleunigung öA seit dem 01.01.2011 auch für Straßenbaumaßnahmen des Landes nicht mehr angewendet (Schreiben des Umweltministeriums vom 27.01.2011 Az.: 63/3946.0/181).

In acht von 168 Verfahren der Jahre 2009 und 2010 wurde die VwV Beschleunigung öA verwendet.

Tabelle 10: Anwendung der VwV Beschleunigung öA

Jahr	Maßnahme	Vergabeart
2009	L 79 Fahrbahndeckenerneuerung Baden-Baden Gaisbach	Freihändig
2010	L 78 b Felssicherung Gernsbach LIP	Beschränkt
2010	L 563 Fahrbahndeckenerneuerung zwischen Mutschelbach und Kleinsteinbach	Beschränkt
2009	L 1095 Fahrbahndeckenerneuerung Neckarsulm-Dahenfeld	Beschränkt
2010	L 2310 Wertheim Ersatzanschluss Eichelsteige	Beschränkt
2010	L 1100 Murrbrücke bei Murr, Reparatur Übergangskonstruktion	Freihändig
2010	L 1115 Neckarbrücke Besigheim, Erneuerung Übergangskonstruktion	Freihändig
2010	L 1124 Erneuerung Geländer Neckarbrücke Ludwigsburg-Neckarweihingen	Freihändig

Hieraus resultiert, dass die VwV Beschleunigung öA für den Landesstraßenbau keine wesentliche Bedeutung hatte.

### 5.3 Indikator: Kostenberechnung zu Auftragsvolumen

Die Auswertungen des Indikators Kostenberechnung zu Auftragsvolumen von 138 Aufträgen aus 2009 und 2010 ergab:

Tabelle 11: Vergleich zwischen Kostenberechnung und Auftragsvolumen

Vergabeart	Anzahl	Kostenberechnung in Euro	Auftragsvolumen in Euro	Δ-Wert in Euro
Öffentliche Ausschreibungen	126	73.426.000	69.996.945	-3.429.055
Beschränkte Ausschreibungen	12	937.000	945.144	8.144
Summe	138	74.363.000	70.942.089	

Bei 126 Öffentlichen Ausschreibungen mit einem berechneten Volumen von 73,4 Mio. Euro wurde durch günstige Wettbewerbspreise insgesamt 3,4 Mio. Euro niedriger beauftragt als veranschlagt.

Im Gegensatz dazu erhöhte sich bei 12 Beschränkten Ausschreibungen mit einem berechneten Volumen von 0,9 Mio. Euro das Auftragsvolumen marginal um 8.000 Euro.

Hieraus ist abzuleiten, dass auch im Straßenbau die Öffentliche Ausschreibung die mit Abstand wirtschaftlichsten Ergebnisse lieferte.

## 6 Landesbetrieb Gewässer beim Regierungspräsidium Freiburg

Exemplarisch wurden beim Landesbetrieb Gewässer beim Regierungspräsidium Freiburg 100 Vergaben untersucht. Alle Bauleistungen aus 2009, 2010 und teilweise 2011 mit einem Auftragsvolumen von jeweils über 6.000 Euro wurden ausgewertet. Die Vorhaben zum Integrierten Rheinprogramm wurden nicht mit einbezogen, da Dritte maßgeblich an den Kosten beteiligt sind.

### 6.1 Anzahl und Art der Vergaben

Von 100 ausgewerteten Vergaben aus 2009 bis 2011 wurden 17 Prozent öffentlich, 39 Prozent beschränkt ausgeschrieben und 44 Prozent freihändig vergeben.

Nach dem Auftragsvolumen betrachtet fiel die Freihändige Vergabe jedoch mit acht Prozent kaum ins Gewicht.

Abbildung 16: Anzahl nach Vergabeart (2009 bis 2011)

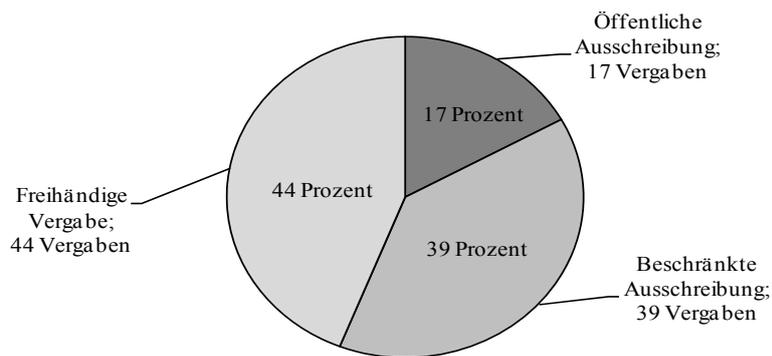
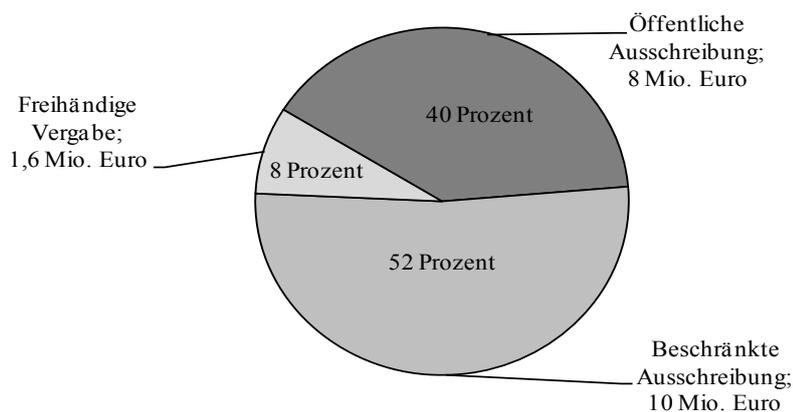


Abbildung 17: Auftragsvolumen nach Vergabeart in Mio. Euro (2009 bis 2011)



## 6.2 Umsetzung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA

In 47 von 100 Vergaben wurde von der VwV Beschleunigung öA Gebrauch gemacht. Das Auftragsvolumen für Beschränkte Ausschreibungen lag im Mittel bei 243.000 Euro, bei Freihändigen Vergaben bei 35.000 Euro.

## 6.3 Indikator: Kostenberechnung zu Auftragsvolumen

Die Auswertungen des Indikators Kostenberechnung zu Auftragsvolumen von 100 Aufträgen von 2009 bis 2011 ergab:

Tabelle 12: Vergleich zwischen Kostenberechnung und Auftragsvolumen

Vergabeart	Anzahl	Kostenberechnung in Euro	Auftragsvolumen in Euro	Δ-Wert in Euro
Öffentliche Ausschreibungen	17	7.811.432	6.549.086	-1.262.346
Beschränkte Ausschreibungen	39	10.273.914	9.466.122	-771.792
Freihändige Vergaben	44	1.604.082	1.535.023	-69.059
Summe	100	19.653.427	17.550.230	

Bei 17 Öffentlichen Ausschreibungen mit einem berechneten Volumen von 7,8 Mio. Euro wurde durch günstige Wettbewerbspreise insgesamt 1,3 Mio. Euro niedriger beauftragt als veranschlagt.

Auch bei 39 Beschränkten Ausschreibungen mit einem berechneten Volumen von 10,3 Mio. Euro verringerte sich wettbewerbsbedingt das Auftragsvolumen um 0,8 Mio. Euro.

Hieraus ist abzuleiten, dass die Öffentliche Ausschreibung die wirtschaftlichste Art der Vergabe war.

## 7 Kommunale Bauvorhaben

Der Rechnungshof prüfte die Vergabe kommunaler Bauaufträge im Rahmen des Konjunkturpakets II bei 168 Kommunen. Bei den meisten Baumaßnahmen der Kommunen handelt es sich um energetische Sanierungen.

### 7.1 Vergabe von Aufträgen

Die landesweite Umfrage des Rechnungshofs bei den Kommunen, wie Aufträge vergeben wurden – Mehrfachnennungen waren möglich – ergab:

- 238 Zuwendungsempfänger vergaben Aufträge freihändig,
- 822 Zuwendungsempfänger vergaben Aufträge beschränkt,
- 184 Zuwendungsempfänger schrieben Aufträge öffentlich aus.

Dieses Ergebnis bestätigte sich bei den örtlichen Erhebungen.

Aufgrund der VwV Beschleunigung öA hat bei den Kommunen eine Verschiebung zugunsten der Beschränkten Ausschreibung stattgefunden.<sup>13</sup>

## **7.2 Umsetzung der Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA**

Von der VwV Beschleunigung öA wurde offenbar in vielen Fällen Gebrauch gemacht. Dies wird auch an dem großen Anteil von Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben deutlich.

## **8 Präqualifikation und Eigenerklärung von Unternehmen**

### **8.1 Zertifizierung mittels PQ-Verein bleibt Randerscheinung**

Zum Nachweis der Eignung eines Bewerbers oder Bieters ist die Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit zu prüfen<sup>14</sup>. Diese einzelfallbezogene Prüfung der Eignung kann durch die Präqualifikation ersetzt werden. Sie wurde durch verschiedene Richtlinien im Hoch-, Straßen- und Wasserbau eingeführt.

Ein privatrechtlich organisierter Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen (PQ-Verein e. V.) führt bundesweit die Liste der präqualifizierten Unternehmen. Die Präqualifikation kann von den Vergabestellen online abgefragt werden. Somit könnten Unternehmen und Vergabestellen Kosten und Zeit bei der Eignungsprüfung in öffentlichen Vergabeverfahren sparen.

Nach Feststellung des Bundesrechnungshofs vom 02.06.2010 haben sich in Baden-Württemberg von 6.881 Unternehmen des Bauhauptgewerbes etwa 180 Unternehmen präqualifizieren lassen, dies entspricht knapp drei Prozent.

Vor allem kleinere und mittlere Unternehmen nehmen die Vorteile der Präqualifikation nicht wahr. Maßgeblich hierfür dürften für diese Unternehmen die jährlich anfallenden Kosten für die Fortschreibung der Zertifizierung sein. Größere Unternehmen sind dagegen eher bereit, sich präqualifizieren zu lassen.

Insbesondere bei Unternehmen mit mehreren Niederlassungen liefert die Präqualifikation nicht immer valide Auskünfte über die Leistungsfähigkeit (Umsatz, Personal und Maschinen), Fachkunde und Zuverlässigkeit, da die Zertifizierung für den Stammsitz erstellt wird. Vertragspartner für die Vergabestellen sind jedoch in der Regel die Niederlassungen.

83 Prozent der Vergabestellen des Landesbetriebs Vermögen und Bau stuften den Anteil von PQ-Unternehmen als „sehr gering“ ein.

---

<sup>13</sup> Sonderbericht des Rechnungshofs Baden-Württemberg vom Februar 2011, Seite 24.

<sup>14</sup> Siehe § 6 VOB/A bzw. VOL/A.

Die Präqualifikation von Unternehmen hat keine Bedeutung für die Verwaltungsvereinfachung.

## **8.2 Keine Entlastung durch Eigenerklärungen**

Ziel der Eigenerklärungen ist es, die Verwaltung zu entlasten. Anhand von Auskünften zur Leistungsfähigkeit, Fachkunde und Zuverlässigkeit und anhand von Referenzen muss der Bieter seine Eignung nachweisen.

Jede Fachverwaltung hat die Eigenerklärung zur Eignung mit entsprechenden Mustern eingeführt (z. B. Vergabehandbuch Muster 124, Handbuch für die Vergabe von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau Muster 1.0-7). Unternehmen, die nicht über den PQ-Verein präqualifiziert sind, haben die Eigenerklärung jährlich zu aktualisieren.

Die eingeführten Eigenerklärungen und ihre jährlichen Erneuerungen haben weder die Verwaltungen noch die Unternehmen überzeugt. Da die gelisteten Referenzen nicht immer mit den geforderten Leistungen übereinstimmen, prüft die Verwaltung die Eignung trotzdem regelmäßig nach. Beispielsweise müssen auch große Fensterbau-Unternehmen, die Holzfenster herstellen, nicht zwangsläufig für alle anderen Fensterkonstruktionen (z. B. Holz-Aluminium-Fenster) geeignet sein.

Die Eigenerklärung wird insbesondere von kleineren Betrieben als unnötige, bürokratische Geißelung wahrgenommen. Unternehmen, die ihre Leistung bereits seit Jahren zur vollen Zufriedenheit des Auftraggebers abliefern, haben wenig Verständnis für diesen Formalismus.

Hierzu das Zitat eines Handwerksbetriebs: *„Diese Auskunft nervt nach über 50 Jahren Zusammenarbeit und ist so etwas wie eine weitere unnötige bürokratische Belastung der Unternehmen.“*

## **9 Empfehlungen**

### **9.1 Verwaltungsvorschrift Beschleunigung öA nicht verlängern**

Die VwV Beschleunigung öA hat ihre Ziele verfehlt. Die Vergabeverfahren konnten nicht wesentlich beschleunigt werden. Die Regelungen der VwV Beschleunigung öA sollten nicht dauerhaft in das Vergaberecht übernommen werden.

### **9.2 Anteil der Öffentlichen Ausschreibung wieder erhöhen**

2007 lag der Anteil des Auftragsvolumens von Öffentlichen Ausschreibungen an nationalen Verfahren im staatlichen Hochbau bei 53 Prozent. Bis 2010 wurde dieser auf 45 Prozent reduziert.

Das Auftragsvolumen der Öffentlichen Ausschreibungen muss wieder auf über 50 Prozent der nationalen Verfahren gesteigert werden. Hierdurch spart das Land jährlich mindestens zwei Mio. Euro.

### **9.3 Anzahl der Angebote bei Beschränkten Ausschreibungen erhöhen**

Der Rechnungshof fordert, die Möglichkeiten der VOB/A (§ 6 Abs. 2) besser auszuschöpfen und insbesondere bei größeren Auftragswerten mehr Angebote einzuholen. Bei Beschränkten Ausschreibungen müssen zukünftig mindestens acht Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, um ausreichend wertbare Angebote zu erhalten.

### **9.4 Bearbeitungszeiten der Vergaben straffen**

Erhebliche Unterschiede bei der Bearbeitungszeit stellte der Rechnungshof zwischen den Vergabestellen fest. Im staatlichen Hochbau beträgt die Dauer der Vergabe (Submission bis Zuschlag) bei Beschränkten Ausschreibungen zwischen 13 und 37 Kalendertagen. Das hierin liegende Potenzial sollte konsequent erschlossen und genutzt werden. Hierdurch ergeben sich erheblich höhere Beschleunigungen als durch die VwV Beschleunigung öA.

### **9.5 Eigenerklärung und Präqualifikation nicht überbewerten**

Die eingeführte Eigenerklärung und die Präqualifikation durch den PQ-Verein haben die Verwaltung nicht entlastet und die Vergaben nicht beschleunigt. Nutzen und Aufwand der Eigenerklärung müssen kritisch hinterfragt werden.

### **9.6 Landesweite Auswertungen von Vergaben ermöglichen**

Die Ressorts mit technischen Verwaltungen müssen die Möglichkeiten zur landesweiten Auswertung von Vergabeverfahren verbessern. Nur dadurch ist ein Nutzen bringendes Controlling zur Steuerung des Vergabeverhaltens der Verwaltungen möglich.

## **10 Stellungnahme der Ministerien**

Das Innenministerium führt aus, dass die kommunalen Verbände die Vergabeerleichterungen im Gegensatz zu den Feststellungen des Rechnungshofs positiv bewerte.

Die vom Rechnungshof bei Beschränkten Ausschreibungen empfohlene Anzahl von acht Unternehmen, die zur Angebotsabgabe aufzufordern sind, wird von den meisten Ressorts als nicht zielführend eingestuft.

Das Umweltministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass ein Controlling der Vergaben stattfinden müsse. Gleichwohl sei die geplante Organisationsuntersuchung bei den Landesbetrieben Gewässer abzuwarten.

Das Innenministerium regt an, die insgesamt kritische Bewertung der Beschleunigungswirkung des Rechnungshofs zu überdenken, da die Vergabe von Dienstleistungen, beispielweise im IT-Bereich, nicht ausreichend untersucht worden sei.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft erklärt sich bereit, die stark abweichenden Bearbeitungszeiten im Landesbetrieb Vermögen und Bau aufzuklären und möglichst anzugleichen.

## **11 Schlussbemerkung**

Dem Rechnungshof sind keine Untersuchungen bekannt, die belegen, dass die VwV Beschleunigung öA zu wesentlich beschleunigten Verfahren führte oder die Haushalte entlastete. Auch der Bundesrechnungshof stützt mit seinem veröffentlichten Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung vom 09.02.2012 dieses Ergebnis.

Dienstleistungen nach VOL wurden nur im geringen Umfang untersucht. Der Rechnungshof stellte bei bisheriger Prüfung im IT-Bereich fest, dass die VwV Beschleunigung öA auch dort kaum Zuspruch fand.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Mindestanzahl der aufzufordernden Unternehmen bei Beschränkten Ausschreibungen deutlich zu erhöhen. Der hierdurch entstehende Mehraufwand ist gering.

gez. Günter Kunz

gez. Armin-Hagen Berberich