

LANDKREIS  
**MANSFELD-SÜDHARZ**

Rechnungsprüfungsamt

EINGEGANGEN

20. Feb. 2019

Verbandsgemeinde  
Mansfelder Grund Helbra

# **B E R I C H T**

**über die überörtliche Prüfung zum Thema  
Auftrags- und Vergabewesen im Zeitraum  
2015 bis 2017**

**der Verbandsgemeinde  
Mansfelder Grund - Helbra  
des Landkreises Mansfeld-Südharz**

Datum: 15.02.2019  
Aktenzeichen: 14.61.14-22  
Rechtsgrundlage: § 137 Abs. 1 KVG LSA  
Prüfer: Herr Schulz  
Prüfungszeitraum: 01.10. – 17.01.2019 (mit Unterbrechungen)

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	3
1 Prüfungsauftrag und Prüfungsdurchführung .....	4
2 Prüfung von Vergaben und Beschaffungsvorgängen .....	6
2.1 Anwendung Landesvergabegesetz .....	6
2.2 Vergabegrundsätze .....	7
2.2.1 Wettbewerb .....	7
2.2.2 Transparenzgebot .....	8
2.3 Nachprüfungsstellen .....	13
2.4 Zeitpunkt der Eignungsprüfung .....	13
2.5 Leistungsbeschreibung .....	14
2.6 Öffnung der Angebote .....	15
2.7 Form und Inhalt der Angebote .....	15
2.8 Wertung der Angebote .....	16
2.9 Beendigung eines Vergabeverfahrens .....	17
2.10 Dienstanweisung zur Anwendung der VOB/A und VOL/A .....	18
3 Schlussbemerkungen .....	18

## **Abkürzungsverzeichnis**

FB	Formblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz Land Sachsen-Anhalt
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LVG LSA	Landesvergabegesetz
RdErl.	Runderlass
RPA	Rechnungsprüfungsamt
VOB	Vergabe-und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Vergabe-und Vertragsordnung für Leistungen

# 1 Prüfungsauftrag und Prüfungsdurchführung

Die überörtliche Prüfung nach § 137 Abs. 1 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) obliegt dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) des Landkreises als Gemeindeprüfungsamt. Der Prüfungsauftrag umfasst die Ordnungsprüfung zum Auftrags- und Vergabewesen bei der Verbandsgemeinde Mansfelder Grund - Helbra unter Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A), der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) und der landeseinheitlichen Regelungen des Vergaberechts. Basierend auf der rechtlichen Grundlage des § 137 Abs. 1 KVG LSA erfolgte die überörtliche Prüfung der Verbandsgemeinde Mansfelder Grund - Helbra in der Zeit vom 01.10.2018 bis 17.01.2019.

Die Prüfung wurde in den Diensträumen des RPA durchgeführt. Der Schwerpunkt der Prüfung lag in der formalen Angebotsprüfung und der Einhaltung der genannten Rechtsvorschriften. Unter formaler Angebotsprüfung wird allgemein die Prüfung und Wertung nach dem Aspekt der Zulassung oder des Ausschlusses verstanden. Diese Aufgabe leitet sich für öffentliche Bauaufträge aus dem § 16 VOB/A und dem Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes und für Lieferungen und Dienstleistungen aus dem § 16 VOL/A ab. Eine rechnerische, technische und wirtschaftliche Prüfung erfolgte nicht.

Die Auswahl der zu prüfenden Vorgänge erfolgte aus den Unterlagen der Finanzrechnung der Jahre 2015 bis 2017 in Verbindung mit den Sachbuchauszügen. Aufgrund der Vielzahl der Vergaben / Beschaffungsvorgänge konnte nur eine stichprobenartige Prüfung erfolgen. In die Prüfung sollten nach Möglichkeit viele Bereiche der Verwaltung einbezogen werden. Inhaltliche Schwerpunkte waren die Feuerwehren der Verbandsgemeinde, die Gemeindestraßen, die Straßenbeleuchtungen, die Wirtschaftshöfe, kommunale Gebäude, Kindertagesstätten und der Winterdienst.

In der Vorbereitungsphase der Prüfung wurde Wert daraufgelegt, dass alle Vergabearten (Freihändige Vergabe, Beschränkte und Öffentliche Ausschreibung) von der Prüfung erfasst werden. Ferner wurde darauf geachtet, dass Maßnahmen mit höchst unterschiedlichen Auftragswerten geprüft werden. Die Auftragswerte lagen zwischen 480.469,08 EUR und 1.120,00 EUR.

In die Prüfung wurden die nachfolgenden 17 Vergaben und Beschaffungsvorgänge der Verbandsgemeinde Mansfelder Grund - Helbra einbezogen. Davon entfallen sieben in den Geltungsbereich der VOB und acht in den der VOL.

<b>Maßnahme Nr.</b>	<b>Bezeichnung</b>
<b>2015</b>	
M 1	Adalit-Leuchten, Ladegerät
M 2	Eingasmessgerät
M 3	Grundhafter Ausbau Mühlenstraße
M 4	Reparatur Straßenbeleuchtung Hövelschacht
<b>2016</b>	
M 5 Los 1	MAN-Allradfahrgestell
M 5 Los 2	MAN-Allradfahrgestell
M 5 Los 3	Tanklöschfahrzeugaufbau
M 6	Sand- und Salzstreuer
M 7	Lüftungsanlage
M 8	Gebrauchtfahrzeug Bonetti
M 9	Straßenbeleuchtung Schulstraße
<b>2017</b>	
M 10	Nässesanierung Kita
M 11	Astschere
M 12	Schneepflug
M 13	Reparatur Straßenbeleuchtung
M 14	Silo für Winterdienst
M 15	Straßenbau Burgörner Weg

Als Prüfungsgrundlage dienten die zur Verfügung gestellten Akten. Während der Prüfung festgestellte Mängel, die der Stellungnahme nach § 137 Abs. 6 KVG LSA bedürfen, sind im Prüfbericht mit „B“ für Beanstandung nebst einer fortlaufenden Nummerierung gekennzeichnet und durch Fettdruck hervorgehoben. Die einzelnen Vergaben und Beschaffungsvorgänge wurden von M 1 bis M 15 durchnummeriert. Das abschließende Gespräch fand am 12.02.2019 in der Verbandsgemeindeverwaltung statt.

## 2 Prüfung von Vergaben und Beschaffungsvorgängen

### 2.1 Anwendung Landesvergabegesetz

Das Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Sachsen-Anhalt (Landesvergabegesetz – LVG LSA)<sup>1</sup> gilt für die Vergabe öffentlicher Aufträge in Sachsen-Anhalt im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der jeweils geltenden Fassung unabhängig von den Schwellenwerten nach dem GWB. Die Schwellenwerte, ab denen Vergabeverfahren von diesem Gesetz erfasst werden lagen im Prüfungszeitraum

1. bei Bauaufträgen bei einem geschätzten Auftragswert von 50.000 EUR ohne Umsatzsteuer und
2. bei Liefer- und Dienstleistungen bei einem geschätzten Auftragswert von 25.000 EUR ohne Umsatzsteuer.

Das LVG LSA beinhaltet spezielle Regelungen, die nur in Sachsen-Anhalt gültig sind. Beispielsweise müssen die Bieter bestimmte Standards einhalten. Dafür gibt es Formblätter, welche die Bieter ausgefüllt mit dem Angebot einzureichen haben. Entsprechend der „Verordnung über die Anwendung des Formularwesens bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ vom 30. April 2013 sind den Bietern im Rahmen des Landesvergabegesetzes folgende Formblätter zur Verfügung zu stellen:

- Erklärung zu Tariftreue und Entgeltgleichheit (§ 10 Abs. 1 und 3 LVG LSA)
- Erklärung zum Nachunternehmereinsatz (§ 13 Abs. 2 und 4 LVG LSA)
- Beachtung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (§ 12 LVG LSA)
- Erklärung zur Handwerksrolleneintragung im Sinne der Handwerksordnung Anlage A

Zu beachten war das LVG LSA bei den Baumaßnahmen M 10 und M 15 und bei den Beschaffungsvorgängen M 5 und M 8. Die Anwendung des LVG LSA wurde stichprobenartig geprüft. In die Prüfung wurde der sachliche Anwendungsbereich des LVG LSA nach § 1, die Anwendung des Formularwesens (§ 5 LVG LSA), die Verpflichtung zur Einhaltung der Tariftreue und Entgeltgleichheit (§ 10 Abs. 1 und 3 LVG LSA) und die Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen (§ 12 LVG LSA) einbezogen. Mängel bei der Anwendung des LVG LSA konnte das RPA nicht feststellen.

---

<sup>1</sup> Das LVG LSA ist am 01.01.2013 in Kraft getreten (GVBl. LSA 2012, 536) und wurde zuletzt durch Gesetz vom 27. Oktober 2015 (GVBl. LSA S. 562) geändert.

## 2.2 Vergabegrundsätze

### 2.2.1 Wettbewerb

Die Grundsätze der Vergabe sind im § 2 VOB/A und im § 2 VOL/A festgelegt. Dem öffentlichen Auftraggeber obliegt es diese Vergabegrundsätze einzuhalten. Ein wichtiger Grundsatz ist die Gewährleistung des Wettbewerbs. Die Forderung nach einem echten Wettbewerb entspricht marktwirtschaftlichen Grundsätzen. Dadurch wird der Forderung aus den Haushaltsvorschriften Rechnung getragen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sind. Ein uneingeschränkter Wettbewerb ermöglicht allen in Betracht kommenden Bewerbern (zu gleichen Bedingungen) den Zugang zu öffentlichen Aufträgen. Dieser Vergabegrundsatz gilt nicht nur bei der Öffentlichen Ausschreibung, sondern er ist auch bei der Beschränkten Ausschreibung und Freihändigen Vergabe zu beachten.

Wettbewerb bedeutet, dass grundsätzlich mehrere konkurrierende Bewerber bzw. Bieter zum Zwecke der Bedarfsdeckung der öffentlichen Hand herangezogen werden sollen. Nachfolgend sind die im Bereich der VOB und der VOL gültigen Regelungen aufgeführt:

#### VOB

- Öffentliche Ausschreibung – es wird eine unbegrenzte Zahl von Bietern zur Angebotsabgabe aufgefordert.
- Beschränkte Ausschreibung – es sollen mindestens drei geeignete Bewerber aufgefordert werden, ein Angebot abzugeben (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 VOB/A, Ausgabe 2012 und § 3b Abs. 2 VOB/A, Ausgabe 2016).
- Freihändige Vergabe – es ist nicht angegeben, wie viel Angebote einzuholen sind. Jedoch ist davon auszugehen, dass es mindestens zwei sind (Wettbewerbsgrundsatz § 2 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A).

#### VOL

- Öffentliche Ausschreibung – es wird eine unbegrenzte Zahl von Bietern zur Angebotsabgabe aufgefordert.
- Beschränkte Ausschreibung und Freihändige Vergabe – es sollen mindestens drei geeignete Bewerber aufgefordert werden, ein Angebot abzugeben (§ 3 Abs. 1 VOL/A).

Bei dem Vorgang M 14 handelt es sich um den Erwerb eines seit mehreren Jahren durch die Gemeinde angemieteten Streusalzsilos. Aus der Vergabeakte geht hervor, dass die Gemeinde nur diese Firma aufgefordert hat ein Angebot abzugeben. Diese Vorgehensweise entspricht nicht den vergaberechtlichen Regelungen. Auch wenn es möglicherweise eine vorteilhafte Gelegenheit für die Gemeinde darstellt, wäre sie verpflichtet gewesen, drei Angebote einzuholen. Eine Ausnahme, die die Gemeinde von dieser Verpflichtung entbindet, ist in der VOL/A (Ausgabe 2009) nicht mehr enthalten. In der VOL/A, Ausgabe 2006 gab es im § 3 Nr. 4 m) den Ausnahmetatbestand „vorteilhafte Gelegenheit“.

**B<sub>1</sub> Dem bestimmenden Element der Beschaffungstätigkeit, dem Wettbewerb (Einholung einer Mindestzahl von Angeboten), wurde durch den Auftraggeber nicht in vollem Umfang Rechnung getragen.**

## 2.2.2 Transparenzgebot

### Bekanntmachung der Ausschreibung

Der Auftraggeber hat die Transparenz des Vergabeverfahrens von Beginn bis zum Ende zu gewährleisten. Daraus ergibt sich u. a. die Pflicht, dass die Bekanntmachungsvorschriften bei der Ausschreibung einzuhalten sind. Regelungen hierzu sind in den §§ 12 VOB/A und VOL/A zu finden. Öffentliche Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge sind über das eVergabe-Portal des Landes unter [www.evergabe.sachsen-anhalt.de](http://www.evergabe.sachsen-anhalt.de) bekannt zu machen. Das genaue Verfahren ist im RdErl. des MW vom 07.02.2011 geregelt. Durch diese Vorgehensweise wird sichergestellt, dass alle Bieter über das Vorhaben informiert sind.

Die Maßnahmen M 3, M 8, M 10 und M 15 wurden öffentlich ausgeschrieben. Der Nachweis, dass eine Veröffentlichung über das eVergabe-Portal des Landes stattgefunden hat, lag zur Prüfung nicht vor.

Der Beschaffungsvorgang M 5 wurde im Rahmen eines offenen Verfahrens realisiert. Bekanntmachungen erfolgen durch das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Als Nachweis dient die Bestätigung der Veröffentlichung der übermittelten Informationen, die der öffentliche Auftraggeber vom Amt für Veröffentlichung der Europäischen Union erhält. Dieser Nachweis lag nicht vor.

**B<sub>2</sub> Zu einer vollständigen Vergabeakte gehört der Nachweis der Veröffentlichung über das eVergabe-Portal des Landes und bei EU-Vergaben des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union.**

## Dokumentation

Zur Wahrung der Transparenz sind die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen im Vergabeverfahren zu dokumentieren. Das ermöglicht den Bietern das Vergabeverfahren jederzeit nachzuvollziehen und kontrollieren zu können.

Bei Rechtsstreitigkeiten im Verfahren liegt der zu entscheidenden Stelle, neben weiteren Unterlagen, damit ein Dokument vor, mit dessen Hilfe eine Bewertung des Vergabeverfahrens erfolgen kann. Der Auftraggeber sollte ein besonderes Augenmerk auf die Dokumentation richten, da sie wesentlicher Teil eines ordnungsgemäßen Verfahrens ist. Die Dokumentation der Vergabeverfahren im Bereich der VOB als auch im Bereich der VOL ist jeweils im § 20 geregelt. Dabei sind folgende Vorgaben zu berücksichtigen:

## VOB

Der Auftraggeber ist verpflichtet, das Vergabeverfahren zeitnah zu dokumentieren. Es ist ein Vergabevermerk anzufertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen und die Begründungen der einzelnen Entscheidungen enthält. Entscheidungen, welche bereits vor der Zuschlagserteilung getroffen wurden, sind nachvollziehbar und zeitnah zu dokumentieren. Zu verwenden sind<sup>2</sup> die nachfolgenden Formblätter des Vergabe- und Vertragshandbuchs für die Baumaßnahmen des Bundes.

111 – Wahl der Vergabeart

311 – Firmenliste Öffentliche Ausschreibung / Offenes Verfahren

312 – Firmenliste Teilnahmewettbewerb

314 – Firmenliste Auskunftserteilung

321 – Wertungsübersicht

331 – Entscheidung über den Zuschlag

351 – Entscheidung über die Aufhebung / Einstellung

Bei Beschränkter Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb (Auftragswert ab 25.000 EUR netto) und Freihändiger Vergabe (Auftragswert ab 15.000 EUR netto) hat der Auftraggeber z. B. auf Internetportalen oder Beschafferprofilen über die Auftragsvergabe zu informieren. Diese Informationen werden 6 Monate vorgehalten und müssen folgende Angaben enthalten:

- Name, Anschrift, Telefon-, Faxnummer und E-Mailadresse des Auftraggebers,
- gewähltes Vergabeverfahren,

---

<sup>2</sup> Verordnung über die Anwendung des Formularwesens bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 30. April 2013

- Auftragsgegenstand,
- Ort der Ausführung,
- Name des beauftragten Unternehmens

## VOL

Zu dokumentieren sind die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen im Vergabeverfahren<sup>3</sup>. Das Transparenzgebot gilt auch für die Beschränkte Ausschreibung und die Freihändige Vergabe. Im Einzelnen sind folgende Stufen zu dokumentieren<sup>4</sup>:

- die Durchführung eines Teilnahmewettbewerbs,
- die formelle und materielle Prüfung der Angebote,
- Aufklärungsmaßnahmen nach § 15 VOL/A,
- die Auswahl des wirtschaftlichen Angebots und
- die Erteilung des Zuschlags.

Diese Verfahrensschritte sind mit Angabe des Datums schriftlich festzuhalten. Zu den Maßnahmen des Verfahrens gehören<sup>5</sup>:

- die Auswahl der Verfahrensart,
- die Losaufteilung,
- die Festlegung des Beschaffungsbedarfs,
- die Festlegung der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung sowie ggf. Vorgaben zur Bewertung bestimmter Inhalte der Angebote,
- Nachforderung von Unterlagen,
- Beantwortung von Bieterfragen,
- Rügen der Bieter,
- Verlängerung von Zuschlags- und Bindefrist,
- die formelle Prüfung der Angebote auf Vollständigkeit und Einhaltung der in den Vergabeunterlagen genannten Bedingungen und
- das Führen von Aufklärungsgesprächen.

Inhalt und Wertung von Aufklärungsgesprächen sind ebenso zu dokumentieren wie begründungsintensive Entscheidungen. Hierbei handelt es sich um solche Entscheidungen, bei denen ein Abwägungsprozess stattfindet und somit der Vergabestelle ein Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum zukommt (z. B. bei der Zuschlagsentscheidung, Wertung der Angebote oder der Ausschluss eines Bieters vom Vergabeverfahren).

<sup>3</sup> Vgl. § 20 VOL/A

<sup>4</sup> Vgl. § 20 Rn. 6 Kommentar zur VOL/A von Kulartz / Marx / Portz / Preiß (Hrsg.), 3. Auflage

<sup>5</sup> Vgl. § 20 Rn. 7 Kommentar zur VOL/A von Kulartz / Marx / Portz / Preiß (Hrsg.), 3. Auflage

Zu achten ist auf eine zeitnahe und fortlaufende Dokumentation. In der Regel ist das Datum festzuhalten. Dort wo das Vergaberecht eine bestimmte Reihenfolge vorgibt (z. B. Wertungsstufen) ist es ratsam, auch die Uhrzeit zu vermerken.

### Umfang der Dokumentation

- Name und Anschrift des Auftraggebers
- Gegenstand des Auftrags
- Haushaltsmittel (kalkulierte Kosten, Ermittlung der Kosten auf welcher Grundlage, Sachkonto, Untersachkonto, Maßnahme)
- Angaben zur Energieeffizienz
- Namen der berücksichtigten Bewerber / Bieter
- Namen der nicht berücksichtigten Bewerber / Bieter und die Gründe der Ablehnung
- Entscheidung über die konkrete Losaufteilung
- Datum Absendung der Bekanntmachung
- Aussage zu Nebenangeboten
- Nachforderung von Unterlagen
- festhalten der Bieter, welche in der Wertung verbleiben und welche vom weiteren Verfahren ausgeschlossen werden
- Prüfung des unangemessen hohen oder niedrigen Preises eines Angebots
- Dokumentation im Vorfeld des Vergabeverfahrens (z. B. Bedarfsermittlung, besondere Anforderungen, Markterkundung bei energieverbrauchsrelevanten Produkten / Abwägung zur Energieeffizienz, Abweichung vom Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung, Schätzung des Auftragswerts, Zulassung von Nebenangeboten)
- Dokumentation zu den Vergabeunterlagen ( z. B. Abweichung vom Grundsatz der Produkt- und Markenneutralität, Begründung für strengere Eignungsanforderungen die grundsätzlich Newcomer benachteiligen, Begründung für nichtwirtschaftliche Zuschlagskriterien, Begründung für Verzicht der Losaufteilung, bei energieverbrauchsrelevanten Produkten auch Vorgabe zur Energieeffizienz, falls Eigenerklärungen nicht ausreichen dann die Begründung für weitergehende Anforderungen, Zuschlagskriterien und deren Anteil)

Für die Maßnahmen M 3, M 5, M 7 und M 9 lagen keine Dokumentationsunterlagen vor. Die Erstellung der Dokumentationsunterlagen zu den Vorgängen M 1, M 4, M 10, M 12, M 14 und M 15 erfolgten fehlerhaft oder unvollständig.

Dazu die nachfolgenden Einzelfeststellungen:

- Bei der Maßnahme M 1 wurde die Firma, welche den Zuschlag erhalten hat, am 15.04.2015, 18.09.2015 und am 17.11.2015 aufgefordert ein Angebot abzugeben. Auf Anfrage vom 02.11.2015 hat die Firma am 05.11.2015 ein Angebot über 2.752,47 EUR (Angebotsnummer 56403) erstellt, worauf der Zuschlag erteilt worden ist. Im Vergabevermerk ist dieses Angebot nicht aufgeführt. Dort steht als niedrigster Angebotspreis 1.332,80 EUR. Diese Zahl hat keinen Bezug zum Angebot. Als Vergabekriterien wurden der Preis und die Folgekosten herangezogen. Ist das so festgelegt, dann hat eine Gewichtung der beiden Kriterien zu erfolgen. Auch das muss im Vergabevermerk erfasst sein.
- In der Vergabedokumentation der Baumaßnahme M 4 wurde als niedrigster Angebotspreis 2.975,00 EUR angegeben. Tatsächlich lag das Angebot bei 3.129,18 EUR.
- Die Vergabedokumentation für M 10 beinhaltet nicht die FB 111 und 321.
- In der Vergabedokumentation für M 12 ist die Begründung der Vergabeart widersprüchlich. Begründet wird die Freihändige Vergabe unter a) damit, dass der Auftragswert unter 10.000,00 EUR liegt. Es sind mindestens drei Angebote einzuholen. Unter b) wird die Freihändige Vergabe damit begründet, dass nur ein Unternehmen in Frage kommt und besondere Dringlichkeit vorliegt. Es sind drei Angebote einzuholen. Unter Punkt neun der Dokumentation ist die Auftragssumme mit 2.975,00 EUR angegeben. Der tatsächliche Auftragswert betrug 7.735,00 EUR.
- M 14 wurde im Rahmen einer Freihändigen Vergabe realisiert. Die Vergabeart wurde in der Vergabedokumentation damit begründet, dass es sich hierbei um eine vorteilhafte Gelegenheit handelt. Wie bereits unter 2.2.1 erwähnt, gibt es den Ausnahmetatbestand der „vorteilhaften Gelegenheit“ in der VOL, Ausgabe 2009 nicht mehr.
- Bei der Baumaßnahme M 15 war lediglich das FB 311 vorhanden. Es fehlten die Formblätter 111, 321 und 331.

Die Dokumentation bei den Beschaffungsmaßnahmen erfolgt in der Verbandsgemeinde nicht einheitlich. Offensichtlich wurde der in 2015 verwendete Vergabevermerk ab 2016 überarbeitet und in „Vergabedokumentation – Freihändige Vergabe“ umbenannt. Bei dem 2015 benutzten Vergabevermerk wurde die Vergabeart damit begründet, dass der Auftragswert unter 25.000 EUR (netto) liegt.

Das entspricht der „Verordnung über Auftragswerte für die Durchführung von Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A vom 16.12.2013“. In den Jahren 2016 und 2017 wurde die Wahl der Vergabeart damit begründet, dass der Auftragswert unter 10.000 EUR liegt. Hierbei handelt es sich offensichtlich um eine interne Regelung der Verbandsgemeinde. Das ist nicht zu beanstanden. Allerdings ist dieser Sachverhalt in die Vergabeordnung aufzunehmen. Ein zweiter Aspekt bei der Begründung der Freihändigen Vergabe ist die Zulässigkeit nach § 3 Abs. 5 VOL/A. Die dort aufgeführten Ausnahmetatbestände dienen dann als Begründung für die Freihändige Vergabe, wenn der Auftragswert die 25.000 EUR (netto) übersteigt. Analog gibt es Regelungen für die Beschränkte Ausschreibung.

**B<sub>3</sub> Das Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes gibt vor, welche Formblätter für die Dokumentation im VOB-Bereich zwingend anzuwenden sind. Für den VOL-Bereich empfiehlt das RPA die vorhandene Vergabedokumentation zu überarbeiten und die Beschränkte Ausschreibung einzubeziehen. Abweichungen von den vergaberechtlichen Regelungen, sofern sie denen nicht zu wieder laufen, sind in die Vergabeordnung der Verbandsgemeinde aufzunehmen.**

### **2.3 Nachprüfungsstellen**

Bei der Maßnahme M 3 handelt es sich um eine Baumaßnahme, deren Grundlage die VOB ist. Auf der Seite vier des FB 211 wurde als Nachprüfungsstelle das Landesverwaltungsamt benannt. Die zuständige Nachprüfungsstelle für die Gemeinden ist die Zentrale Ausschreibungsstelle des Landkreises Mansfeld-Südharz.

**B<sub>4</sub> Die Regelungen hinsichtlich der zuständigen Nachprüfungsstelle sind zu beachten.**

### **2.4 Zeitpunkt der Eignungsprüfung**

Der Zuschlag darf nur an ein Unternehmen erteilt werden, dessen Eignung der Auftraggeber bejaht hat. Für die unterschiedlichen Vergabearten ist auch der Zeitpunkt der Eignungsprüfung jeweils ein anderer. Bei der Öffentlichen Ausschreibung erfolgt die Eignungsprüfung in der Wertungsstufe zwei. Zu diesem Zeitpunkt liegen dem Auftraggeber die Angebote mit den dazugehörigen Erklärungen und Nachweisen vor. Geprüft

werden die formale Vollständigkeit und der Inhalt der Erklärungen und Nachweise, welche die Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieter belegen.

Bei der Beschränkten Ausschreibung ist vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe die Eignung der Unternehmen zu prüfen. Hier ist wie folgt vorzugehen:

Wenn dem Auftraggeber ein ausreichend großer Unternehmenskreis und deren Eignung bekannt sind, kann er diese Unternehmen unmittelbar zur Angebotsabgabe auffordern. Ist das nicht der Fall, so hat er eine Markterkundung durchzuführen und die Eignung ausgewählter Unternehmen zu prüfen. Anschließend können dann die geeigneten Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Ein Ausschluss eines Bieters aufgrund fehlender Eignung zu einem späteren, als dem erwähnten Zeitpunkt, ist nicht möglich.

Die Baumaßnahme M 7 wurde beschränkt ausgeschrieben. In der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots (FB 211) wird von den Bietern unter C) verlangt, dass sie mit dem Angebot das FB 124 – Eigenerklärung zur Eignung – abzugeben haben. Ferner wird unter 3.1 eine aktuelle Betriebshaftpflichtversicherung und die Freistellungsbescheinigung nach § 48 EstG verlangt. Das ist so nicht zulässig.

**B<sub>5</sub> Der Zuschlag darf nur an ein Unternehmen erteilt werden, dessen Eignung der Auftraggeber zu dem im Vergabeverfahren vorgesehenen Zeitpunkt bejaht hat.**

## **2.5 Leistungsbeschreibung**

### VOB

In technischen Spezifikationen darf nicht auf eine bestimmte Produktion oder Herkunft oder ein besonderes Verfahren, das die von einem bestimmten Unternehmen bereitgestellten Produkte charakterisiert, oder auf Marken, Patente, Typen oder einen bestimmten Ursprung oder eine bestimmte Produktion verwiesen werden. Solche Verweise sind jedoch ausnahmsweise zulässig, wenn der Auftragsgegenstand nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann. Solche Verweise sind mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ zu versehen.

### VOL

Bezeichnungen für bestimmte Erzeugnisse oder Verfahren (z. B. Markennamen) dürfen ausnahmsweise, jedoch nur mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“, verwendet werden, wenn eine hinreichend genaue Beschreibung durch verkehrsübliche Bezeichnungen nicht möglich ist.

Der Zusatz „oder gleichwertiger Art“ kann entfallen, wenn ein sachlicher Grund die Produktvorgabe rechtfertigt. Ein solcher Grund liegt dann vor, wenn die Auftraggeber Erzeugnisse oder Verfahren mit unterschiedlichen Merkmalen zu bereits bei ihnen vorhandenen Erzeugnissen oder Verfahren beschaffen müssten und dies mit unverhältnismäßig hohem finanziellen Aufwand oder unverhältnismäßigen Schwierigkeiten bei Integration, Gebrauch, Betrieb oder Wartung verbunden wäre. Die Gründe sind zu dokumentieren.

Mit den vorgegebenen Beschränkungen in § 7 Abs. 2 VOB/A und § 7 Abs. 4 VOL/A soll verhindert werden, dass durch das Nennen bestimmter Erzeugnisse oder Verfahren der Wettbewerb beschränkt wird. Darüber hinaus sollen sie der Wirtschaftlichkeit der Beschaffungs- bzw. Bauaufgabe dienen. Der Ausgangspunkt ist das Bestreben nach weitgehender Systemoffenheit. Sollte der Auftraggeber nach eingehender Prüfung der Meinung sein, dass eine Ausnahme von der Produktneutralität gerechtfertigt ist, hat er dies im Vergabevermerk zu dokumentieren.

Die Beschaffungsmaßnahme M 1 wurde nicht produktneutral ausgeschrieben. Auch im Leistungsverzeichnis der Baumaßnahme M 3 (Pos. 1.11.201 und 31.11.201) sind Produktangaben vorhanden. Begründungen, warum von der Produktneutralität abgewichen worden ist, lagen zur Prüfung nicht vor.

**B<sub>6</sub> Die Nichtbeachtung des § 7 Abs. 4 VOL/A bzw. § 7 Abs. 2 VOB/A kann zu Bieterbeschwerden und letztendlich zur Verzögerung des Vergabeverfahrens führen.**

## **2.6 Öffnung der Angebote**

Für den Beschaffungsvorgang M 5 wurde der Eröffnungstermin auf den 22.03.2016, 14.00 Uhr festgelegt. Aus der Niederschrift über die Öffnung der Angebote geht hervor, dass der Termin am 22.03.2016, 9.00 Uhr stattfand.

**B<sub>7</sub> Die Vorverlegung des Submissionstermins kann zu Komplikationen im Vergabeverfahren führen, wenn nach dem abgehaltenen Termin noch weitere Angebote eingehen.**

## **2.7 Form und Inhalt der Angebote**

Form und Inhalt der Angebote sind im § 13 VOB/A und § 13 VOL/A geregelt. Der Auftraggeber legt fest, in welcher Form die Angebote einzureichen sind.

Die Angebote können schriftlich eingereicht oder auf elektronischem Wege übermittelt werden. Sie sind in einem geschlossenen Umschlag einzureichen. Angebote sind als solche zu kennzeichnen und bis zum Eröffnungstermin unter Verschluss zu halten. Die Angebote müssen unterzeichnet sein sowie die geforderten Preise, Erklärungen und Nachweise enthalten. Änderungen an den Verdingungsunterlagen sind unzulässig. Die Änderungen des Bieters an seinen Eintragungen müssen zweifelsfrei sein.

Alle Angebote wurden schriftlich eingereicht. Für die 15 Bau- und Lieferleistungen lagen insgesamt 39 Angebote vor. Davon waren 11 Angebote (ausschließlich für Lieferleistungen) nicht unterschrieben und entsprachen somit nicht dem § 13 VOL/A. Betroffen waren die Maßnahmen M 1, M 2, M 8, M 11, M 12, und M 14.

Bei den Maßnahmen M 1, M 2, M 11 und M 14 wurde der Zuschlag auf Angebote erteilt, auf denen die Unterschrift fehlte. Für den Beschaffungsvorgang M 1 wurden die drei vorliegenden Angebote per E-Mail verschickt. In den §§ 13 und 14 VOL/A sind abschließend die Kommunikationswege aufgeführt, über die Angebote übermittelt werden können. Dazu gehört nicht die Versendung der Angebote per E-Mail. Die Einbeziehung solcher Angebote in den Wettbewerb ist unzulässig.

Bei M 8 (Angebot Bieter 2) wurde das FB „Beachtung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation“ unvollständig ausgefüllt.

**B<sub>8</sub> Das RPA verweist darauf, dass dem Auftraggeber Angebote nach § 13 VOL/A vorliegen müssen.**

## **2.8 Wertung der Angebote**

Der formelle Ausschluss der Angebote erfolgt in der Wertungsstufe 1. Die rechtliche Grundlage ist der § 16 Abs. 3 VOL/A. Ausgeschlossen werden Angebote,

- die nicht die geforderten oder nachgeforderten Erklärungen / Nachweise enthalten,
- die nicht unterschrieben bzw. nicht elektronisch signiert sind,
- in denen Änderungen des Bieters an seinen Eintragungen nicht zweifelsfrei sind,
- bei denen Änderungen oder Ergänzungen an den Vertragsunterlagen vorgenommen worden sind,
- die nicht form- oder fristgerecht eingegangen sind, es sei denn, der Bieter hat dies nicht zu vertreten,
- von Bietern, die in Bezug auf die Vergabe eine unzulässige, wettbewerbsbeschränkende Abrede getroffen haben

sowie nicht zugelassene Nebenangebote.

Bei den Beschaffungsvorgängen M 1, M 2, M 11 und M 14 wurde der Zuschlag auf Angebote erteilt, die nicht unterschrieben waren. Hier hätte eine Beauftragung nicht erfolgen dürfen. Angebote ohne Unterschrift sind nach § 16 Abs. 3 b) VOL/A von der Wertung auszuschließen.

**B<sub>9</sub> Um nicht mit Vergabebeschwerden oder gar Schadenersatzansprüchen unterlegener Bieter zu rechnen, hat der Auftraggeber zwingend die Angebote auszuschließen, die nicht dem § 16 VOL/A entsprechen.**

## **2.9 Beendigung eines Vergabeverfahrens**

Ein Vergabeverfahren endet im Normalfall mit der Erteilung des Zuschlags auf das wirtschaftlichste Angebot. Im Moment des Zuschlags kommt ein zivilrechtlicher Vertrag zwischen dem Auftraggeber und dem Bestbieter zustande. Die Erfüllungsphase des so abgeschlossenen Vertrages beginnt und das Vergabeverfahren ist beendet.

Es kommt jedoch immer wieder vor, dass der Auftraggeber keinen Zuschlag erteilen kann. Offenkundig ist dies, wenn dem Auftraggeber Angebote vorliegen, die wegen Formfehlern von der weiteren Wertung ausgeschlossen werden müssen und kein Angebot in der Wertung verbleibt. Die Aufhebung und die Absicht, gegebenenfalls erneut auszuschreiben, ist allen Bietern mitzuteilen. Mit der Aufhebung ist das Vergabeverfahren beendet. Welche Konsequenzen eine solche Aufhebung eines Vergabeverfahrens für den Auftraggeber hat, richtet sich danach, ob der Auftraggeber einen wichtigen Grund für seine Entscheidung hatte. Der § 17 VOB/A und VOL/A sehen für die Aufhebung einer Vergabe einen abschließenden Katalog von Gründen vor. Nur daraus kann der Auftraggeber ein Vergabeverfahren entschädigungslos aufheben. Hat er für seine Entscheidung hingegen keinen der vorstehenden wichtigen Gründe auf seiner Seite, haftet er dem Auftragnehmer auf Schadensersatz.

Für die Beschaffungsmaßnahme M 8 lagen vier Angebote vor. Die Maßnahme sollte im Rahmen einer Öffentlichen Ausschreibung realisiert werden. Aus den unterschiedlichsten Gründen wurden alle vier Angebote ausgeschlossen. Da kein Angebot in der Wertung verblieben ist, wurde das Vergabeverfahren aufgehoben. Die Bieter wurden davon mit Schreiben vom 08.12.2016 in Kenntnis gesetzt. Damit sollte das Verfahren offiziell beendet sein. Bereits am 07.12.2016 wurde durch den Gemeinderat Hergisdorf beschlossen, dem Bieter eins (günstigster Bieter der aufgehobenen Öffentlichen Ausschreibung) den Zuschlag zu erteilen. Der Auftrag wurde am 08.12.2016 ausgelöst.

Mit der Weiterführung des Vergabeverfahrens haben der Gemeinderat Hergisdorf und die Verwaltung gegen das Vergaberecht verstoßen. Um die Maßnahme realisieren zu können, wäre der Auftraggeber verpflichtet gewesen ein neues Vergabeverfahren (Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe) durchzuführen. Empfehlenswert ist in solch einem Fall die bereits am vorhergehenden Verfahren Beteiligten und ggf. weitere Bieter aufzufordern, ein Angebot abzugeben.

**B10 Der Auftraggeber hat das Vergabeverfahren entweder durch Erteilung des Zuschlags oder durch Aufhebung der Ausschreibung zu beenden.**

## **2.10 Dienstanweisung zur Anwendung der VOB/A und VOL/A**

In der Verbandsgemeinde Mansfelder Grund - Helbra gibt es eine Dienstanweisung über die Vergabe von Bauleistungen, Lieferungen und Leistungen (Vergabeordnung), welche am 02.11.2011 in Kraft getreten ist. Die Vergabeordnung ist hinsichtlich der aufgeführten Rechtsgrundlagen zu aktualisieren. Einer Aktualisierung sind auch die im Fließtext verwendeten Paragraphen zu unterziehen. Bei der unter Punkt fünf der Vergabeordnung aufgeführten Kann-Vorschrift zum Ausschluss von Angeboten handelt es sich tatsächlich um eine Muss-Vorschrift. Die Formulierung ist entsprechend zu verändern.

## **3 Schlussbemerkungen**

Die VOB/A enthält die von öffentlichen Auftraggebern anzuwendenden allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen. Für alle jene Leistungen, die nicht Bauleistungen darstellen, regelt die VOL/A die Vertragsbedingungen für öffentliche Auftraggeber. Die Verbandsgemeinde Mansfelder Grund - Helbra ist als öffentlicher Auftraggeber verpflichtet, das Vergaberecht konsequent anzuwenden.

Die zum Thema Auftrags- und Vergabewesen im Zeitraum 2015 bis 2017 in der Verbandsgemeinde Mansfelder Grund - Helbra durchgeführte überörtliche Prüfung hat aufgezeigt, dass es bei der Anwendung der VOB/A, der VOL/A und den vergaberechtlichen Regelungen des Landes Sachsen-Anhalt Defizite gibt.

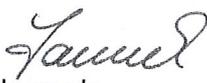
Im Jahr 2010 fand eine überörtliche Prüfung zum gleichen Thema in der Verbandsgemeinde Mansfelder Grund - Helbra statt. Einige der in 2010 festgestellten Vergabeverstöße waren auch bei dieser Prüfung zu registrieren.

Das RPA empfiehlt daher insbesondere die Mitarbeiter, die oft das Vergaberecht anzuwenden haben, gezielt fortzubilden (z. B. Vergabeseminare bei der Auftragsberatungsstelle Sachsen-Anhalt).

Nach § 137 Abs. 6 KVG LSA leitet der Bürgermeister der Verbandsgemeinde den Prüfungsbericht mit seiner Stellungnahme an den Verbandsgemeinderat weiter. Es wird darum gebeten, eine Kopie der Stellungnahme dem Rechnungsprüfungsamt zur Verfügung zu stellen.

Das Ergebnis der überörtlichen Prüfung wird in Form des Prüfungsberichtes einschließlich der Stellungnahme der Kommunalaufsichtsbehörde des Landkreises Mansfeld-Südharz zugeleitet.

Auf der Grundlage des RdErl. des LRH LSA vom 15.06.2010 (MBI. LSA S. 472) erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt die Berichterstattung gegenüber dem LRH LSA.

  
Jannek  
Kreisverwaltungsrätin

  
W. Schulz  
Prüfer

Kenntnis genommen:

  
Skrypek

Bürgermeister der Verbandsgemeinde Mansfelder Grund - Helbra