



Wir beraten Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Beratende Äußerung

BERATUNG

**VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich -
Hinweise und Empfehlungen an Kommunen**

VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich – Hinweise und Empfehlungen an Kommunen

Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SäHO

Inhaltsübersicht

	Seite	
1	Einleitung	7
1.1	Prüfungsgegenstand und -ziel	7
1.2	Rechtliche Grundlagen	8
2	Größenmäßige Einordnung der Bauausgaben	9
3	Vorläufige statistische Auswertung der Fragebögen	10
3.1	VOB-Vergaben 2007 bis 30.06.2011	10
3.2	Personelle Organisation	12
3.3	Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen	12
3.4	Architekten-/Ingenieurverträge	13
3.5	Nutzung der Auftragsberatungsstelle	13
3.6	Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs und Überblick zur Preisentwicklung	13
3.7	Informationsübermittlung	14
4	Feststellungen und Bewertungen	15
4.1	Personal und Kenntnisse der rechtlichen Grundlagen	15
4.2	Einbeziehung des Gemeinderates in einzelne Stufen des Vergabeverfahrens	16
4.3	„Haushandwerker“ und Direktvergaben	17
4.4	Ortsansässigkeit/Regionalität der Firmen	18
4.5	Überblick über Wettbewerb und Preisentwicklung	19
4.6	Beauftragung der freiberuflichen Planer	20
4.7	Honorierung der freiberuflichen Planer	20
4.8	Umfang der Leistungen der freiberuflichen Planer	21
4.9	Auffälligkeiten bei Preisgestaltungen	23
4.10	Vergabevermerke	24
4.11	Nutzung der Präqualifizierungsliste	25
5	Stellungnahmen	25
6	Folgerungen	26

Abkürzungen

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EW	Einwohner
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
LD	Landesdirektion
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
OLG	Oberlandesgericht
PQ	Präqualifikation
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsVergabeDVO	Sächsische Vergabedurchführungsverordnung
SächsVergabeG	Sächsisches Vergabegesetz
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLT	Sächsischer Landtag
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus (ab 01.04.2012) Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport (bis 31.03.2012)
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VHB	Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes
VK	Vergabekammer
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
VwV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Kurzfassung

Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich“

Die öffentliche Auftragsvergabe – ein Spannungsfeld zwischen den gesetzlichen Anforderungen, der praktischen Umsetzung und den Interessen der regionalen Wirtschaft.

In einer Querschnittsprüfung wurde die Vergabe öffentlicher Aufträge im sog. Unterschwellenbereich¹ in 79 Kommunen mit weniger als 10.000 EW geprüft. Prüfungsschwerpunkt bildeten die verfahrensrechtlichen Aspekte von der Einleitung bis zur Beendigung des Vergabeverfahrens durch Zuschlags- bzw. Auftragserteilung, einschließlich etwaiger Mitwirkung freiberuflicher Planer (Architekten/Ingenieure). Zusätzlich wurden betrachtet: die personelle Organisation und Fortbildungen, die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen, Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs, die Berücksichtigung der Preisentwicklung sowie die Transparenz durch Informationsübermittlung.

Die Ortsansässigkeit/Regionalität der Unternehmen war für die Gemeinden ein wesentliches Vergabekriterium bei Freihändigen Vergaben und Beschränkten Ausschreibungen. Dies führte in erheblichem Umfang zum Verstoß gegen die Grundsätze eines fairen und transparenten Wettbewerbs und der Gleichbehandlung. Beispielsweise wurden der Bewerberkreis auf regionale Firmen beschränkt, Aufträge wiederkehrend direkt an regionale Unternehmen vergeben oder sog. „Haushandwerker“² bevorzugt. Zum Teil handelte es sich dabei um Gemeinderäte, deren teils langjährige Vertragsbeziehungen in aller Regel nicht der rechtsaufsichtlichen Überprüfung unterlagen. Zur Begründung für ihre regionale Ausrichtung führten die Gemeinden u. a. die Erwartungshaltungen von einigen Gemeinderäten zur unbedingten Förderung der einheimischen Wirtschaft, aber auch die hohe Verlässlichkeit, die Ortskenntnis bzw. Kenntnis der Objekte sowie die schnelle Verfügbarkeit von ortsansässigen Auftragnehmern an. Direktvergaben, vor allem bei „Kleinstaufträgen“, wurden damit gerechtfertigt, dass ein VOB-konformes (freihändiges) Vergabeverfahren - u. a. mit der Einholung mehrerer Angebote, schriftlicher Beauftragung des Auftragnehmers, Absageschreiben an die übrigen Bieter und Fertigung eines Vergabevermerkes - in Anbetracht der Vielzahl an Fällen praktisch nicht bzw. nicht immer handhabbar sei. Vor allem bei Freihändigen oder Direktvergaben fehlten in einem erheblichen Maße Vergabevermerke.

Preisentwicklungen und daraus resultierende Konsequenzen hatten die Kommunen kaum im Blick. Zwar werteten rd. 15 % aller Gemeinden Preise je Gewerk und Vergabeart, zumeist jährlich, aus. Die Ergebnisse solcher Auswertungen spielten bei der Wahl der Vergabeart insgesamt allerdings eine untergeordnete Rolle, d. h. Aufträge mit Auftragswerten innerhalb der Wertgrenzen für die Freihändige Vergabe bzw. Beschränkte Ausschreibung wurden nicht aus Gründen einer regionalen Preissteigerung öffentlich ausgeschrieben. Freiwillige Vergabeberichte wurden so gut wie nicht erstellt. Weder freiberufliche Planer noch die Verwaltungen erkannten die Auffälligkeiten in den Preisgestaltungen bei einzelnen beschränkt ausgeschrieben Maßnahmen.

Mehr als die Hälfte der geprüften Gemeinden gewährleistete nicht in jedem Fall ein transparentes Vergabeverfahren. Die Informationspflichten über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen und über Zuschlagserteilungen bei Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Freihändigen Vergaben ab einem bestimmten Auftragswert wurden nicht oder unzureichend beachtet. Vor allem die Information über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen unterblieb in vielen Fällen, z. B. aus Un-

¹ Aufträge, deren geschätzte Auftragswerte ohne Umsatzsteuer die in § 2 VgV geregelten Schwellenwerte nicht erreichen.

² Darunter sind private Unternehmen zu verstehen, die für bestimmte Maßnahmen/Objekte seit mehreren Jahren als „verantwortlich“ betrachtet werden und deshalb wiederkehrend Aufträge erhalten.

kenntnis oder auch zur Stärkung der regionalen Wirtschaft. Vereinzelt informierten Gemeinden über Zuschläge nur, wenn Baumaßnahmen gefördert wurden und der Zuwendungsgeber die Veröffentlichung forderte.

Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen zur öffentlichen Auftragsvergabe fanden nur in unzureichendem Maße statt. In fast 42 % der geprüften Gemeinden wurden die Mitarbeiter seit Beginn des Prüfungszeitraums (2007) nicht geschult. Besonders ausgeprägt war dies in den kleineren Gemeinden bis 3.000 EW. Daraus begründeten sich Wissenslücken über die Grundlagen des Vergaberechts und die Neuregelungen der VOB/A 2009. Gleichzeitig wurden die vorhandenen Institutionen, wie z. B. die Auftragsberatungs- und Nachprüfungsstellen, das Sächsische Druck- und Verlagshaus oder die Präqualifizierungsliste (PQ-Liste) vom Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e. V. (PQ VOB) zu wenig genutzt. Stattdessen übertrugen die Gemeinden vielfach nichtdelegierbare Bauherrenaufgaben auf freiberufliche Planer, wie z. B. die Auswahl von geeigneten Firmen zur Angebotsabgabe, die Durchführung der Submission oder den Versand von Vergabeunterlagen und Zuschlagsschreiben. Dadurch waren die Gemeinden nicht immer „Herr des Verfahrens“.

Bei der Beauftragung von freiberuflichen Planern gingen etwa 30 % der Gemeinden ein erhöhtes Kostenrisiko durch fehlende stufenweise Beauftragungen ein. Damit wurde der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt. Des Weiteren wurden Honorare in unzulässiger Weise ausgehandelt. Die Bürgermeister begründeten dies jeweils mit Kosten- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bzw. mit einer gewissen Erwartungshaltung bei den Gemeinderäten. Das verbindliche Preisrecht der HOAI wurde damit umgangen.

Gemäß § 11 SächsVergabeDVO hat der Dienstherr oder Arbeitgeber sicherzustellen, dass ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden ist und durch regelmäßige Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen dieser Standard auch für die Zukunft gesichert wird.

Der Bürgermeister hat dafür Sorge zu tragen, dass die Gemeinde bei der Vergabe öffentlicher Aufträge „Herr des Verfahrens“ ist. Nichtdelegierbare Bauherrenaufgaben dürfen nicht auf freiberufliche Planer übertragen werden.

Den Gemeinden wird aus Gründen der Rechtssicherheit, der Zeit- und Kostenersparnis und zur Entlastung ihrer Mitarbeiter empfohlen, die vorhandenen Institutionen, wie z. B. die Auftragsberatungs- und Nachprüfungsstellen und das Sächsische Druck- und Verlagshaus intensiver zu nutzen. Eine Anmeldung beim Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e. V. (PQ VOB) hält der SRH für erforderlich.

Gemeinderäte haben gem. § 35 Abs. 3 SächsGemO die Pflicht, ihr Mandat nach dem Gesetz und ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung auszuüben. Die Verfolgung eigener unternehmerischer Ziele ist untersagt. Vertragsbeziehungen der Gemeinde zu den betreffenden Gemeinderäten sollten durch die örtliche Rechnungsprüfung bzw. durch die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden verstärkt Prüfungsgegenstand sein.

Die Gemeinden haben die geltenden Vergabevorschriften einzuhalten, vor allem die Grundsätze nach § 2 Abs. 1 und 2 VOB/A: Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung. Regional ansässige Unternehmen dürfen nicht bevorzugt werden. Je „unbürokratischer“ ein Verfahren ist, desto höher sind die Anforderungen an dessen Dokumentation.

Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich“

Die öffentliche Auftragsvergabe – ein Spannungsfeld zwischen den gesetzlichen Anforderungen, der praktischen Umsetzung und den Interessen der regionalen Wirtschaft.

1 Einleitung

1.1 Prüfungsgegenstand und -ziel

1 Sowohl bei den turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen als auch im Zuge der Prüfung der Umsetzung des Konjunkturpaketes II im Freistaat Sachsen wurde eine Vielzahl von vergaberechtlichen Verstößen festgestellt.¹

2 Prüfungsgegenstand der mittels eines Online-Fragebogens durchgeführten Querschnittsprüfung, die durch örtliche Erhebungen in ausgewählten Gemeinden ergänzt wurde, waren Vergabeverfahren, die im Zeitraum vom 01.01.2007 bis 30.06.2011² begonnen wurden und auf die gem. § 1 Abs. 1 SächsVergabeG und § 1 SächsVergabeDVO die Bestimmungen der VOB/A sowie der VOB/B³ anzuwenden waren. Dabei wurde sich auf die Vergabe öffentlicher Aufträge beschränkt, deren geschätzte Auftragswerte ohne Umsatzsteuer die in § 2 VgV geregelten Schwellenwerte nicht erreichten. Prüfungsschwerpunkt bildeten die verfahrensrechtlichen Aspekte von der Einleitung bis zur Beendigung des Vergabeverfahrens durch Zuschlags- bzw. Auftragserteilung, einschließlich etwaiger Mitwirkung freiberuflich Tätiger (Architekten/Ingenieure)⁴. Bautechnische Aspekte, sowie die Durchführung und Abrechnung der Baumaßnahmen wurden nicht geprüft. Zusätzlich enthielt der Fragebogen folgende Fragenkomplexe:

- personelle Organisation und Fortbildungen,
- Inanspruchnahme von Beratungen,
- Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs,
- Kontrolle der Preisentwicklung sowie
- Transparenz durch Informationsübermittlung.

3 In die Querschnittsprüfung wurden 79 Kommunen mit weniger als 10.000 EW einbezogen. Dies entspricht einer Stichprobe von rd. 20 % aller Gemeinden je Größenklasse.⁵ Die Größenklassen wurden in Anlehnung an das Statistische Landesamt wie folgt festgelegt:

Querschnittsprüfung in 79 Kommunen

- unter 1.000 EW (in die Prüfung einbezogen 2 Gemeinden),
- 1.000 bis unter 3.000 EW (36 Gemeinden),
- 3.000 bis unter 5.000 EW (22 Gemeinden) sowie
- 5.000 bis unter 10.000 EW (19 Gemeinden).

4 Auf Basis des Fragebogens fanden in 4 Gemeinden örtliche Erhebungen statt. Insgesamt sind 8 Gemeinden (2 % aller Gemeinden je Größenklasse bis 10.000 EW)⁶ für die Prüfung vor Ort vorgesehen. Aufgrund zahlreicher

¹ Vgl. die Besonderen Prüfungsergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung in den letzten Jahresberichten des SRH und den Sonderbericht des SRH nach § 99 SÄHO für den SLT „Prüfung der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und Auswirkungen der Finanzkrise im Freistaat Sachsen“ Landtags-Drucksache 5/4153 vom 15.11.2010.

² Soweit es zweckmäßig war, sind auch Sachverhalte einbezogen worden, die außerhalb der geprüften Haushaltsjahre lagen.

³ Früher als VOB bezeichnet; zur Vereinfachung sind nachstehend nur die Bestimmungen der VOB unter Bezugnahme auf die entsprechende Ausgabe 2006, 2009 oder 2012 zitiert.

⁴ Nachfolgend einheitlich als (freiberufliche) Planer bezeichnet.

⁵ Der Begriff Kommunen umfasst hier Städte und Gemeinden; nachfolgend einheitlich als Gemeinden bezeichnet. Sofern nicht anders vermerkt, liegt allen Angaben der Gebietsstand 01.01.2011 zugrunde.

⁶ Aufgrund der geringen Zahl von Gemeinden unter 1.000 EW in Sachsen wurden in dieser Größenklasse keine örtlichen Erhebungen vorgenommen.

Fristverlängerungen⁷, vor allem begründet durch den Umstellungsprozess auf die Doppik und den damit verbundenen Arbeitsaufwand in den Gemeinden, wird die Prüfung noch bis in das Jahr 2013 weitergeführt.

- 5 Prüfungsziel ist es, die Abwicklung der Vergabeverfahren in Abhängigkeit von der Vergabeart und der personellen Organisation in der Verwaltung zu analysieren, Vorschläge der Gemeinden zur Vereinfachung des Vergaberechts in Sachsen auszuwerten und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen.
- 6 Die Beratende Äußerung umfasst vorläufige statistische Auswertungen, erste Feststellungen und Handlungsempfehlungen, die sich unter Anwendung des derzeit geltenden Vergaberechts ergeben. Der SRH behält sich weitere Äußerungen und Empfehlungen nach Abschluss der Prüfung vor.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Rechtliche Rahmenbedingungen:

- SächsVergabeG
- SächsVergabeDVO
- VOB (2006, 2009, 2012)
- VgV
- VwV Ausschreibungsdienst
- VwV Beschleunigung Vergabeverfahren
- VwV Korruptionsvorbeugung
- Hinweise des SMI und VHB
- HOAI

- 7 Die rechtlichen Grundlagen finden sich im Wesentlichen im SächsVergabeG vom 08.07.2002 und der SächsVergabeDVO vom 17.02.2002, zuletzt rechtsbereinigt mit Stand vom 28.12.2009. Gemäß § 1 Abs. 1 und 2 SächsVergabeG haben kommunale Auftraggeber die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge, u. a. die VOB in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden, soweit das SächsVergabeG nichts anderes bestimmt. Im Prüfungszeitraum galt die VOB in den Fassungen von 2006 und 2009. Die Bekanntmachung der neuen VOB erfolgte im Bundesanzeiger vom 13.07.2012. Regelungen zum Schwellenwert⁸, der maßgebend für die anzuwendenden Verfahrensvorschriften ist, enthält die VgV.
- 8 Zahlreiche Verwaltungsvorschriften regeln den Verwaltungsvollzug, u. a. die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift der SK, des SMI, des SMF und des SMWA zum Sächsischen Ausschreibungsdienst (VwV Ausschreibungsdienst) oder die Gemeinsame Verwaltungsvorschrift der SK, des SMI, des SMF, des SMJus, des SMK, des SMWK, des SMWA, des SMS und des SMUL zur Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachungen im Vergaberecht (VwV Beschleunigung Vergabeverfahren)⁹. Die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Korruptionsvorbeugung in der staatlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen (VwV Korruptionsvorbeugung) ist den Gemeinden zur Anwendung empfohlen.
- 9 Als empfohlene Hilfsmittel für die Kommunen, welche die bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu beachtenden und teilweise in zahlreichen Einzelsvorschriften enthaltenen Regelungen des Kommunal- und Vergaberechts zusammenfasst und erläutert, sind ergänzend die Hinweise zur Vergabe öffentlicher Aufträge im kommunalen Bereich im Freistaat Sachsen – ein Leitfaden des SMI (Stand: 15.05.2008) heranzuziehen und – aufgrund der darin enthaltenen Empfehlung – das VHB, Ausgabe 2008 (Stand: Mai 2010).
- 10 Die Honorare für Planungsleistungen richten sich nach der HOAI.

⁷ Fristende für die Bearbeitung des Fragebogens war ursprünglich der 11.11.2011. 3 Kommunen kamen ihrer Pflicht zur Erteilung von Auskünften erst unter Einbeziehung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde nach. Der letzte Fragebogen ging mit mehr als 6 Monaten Verspätung ein.

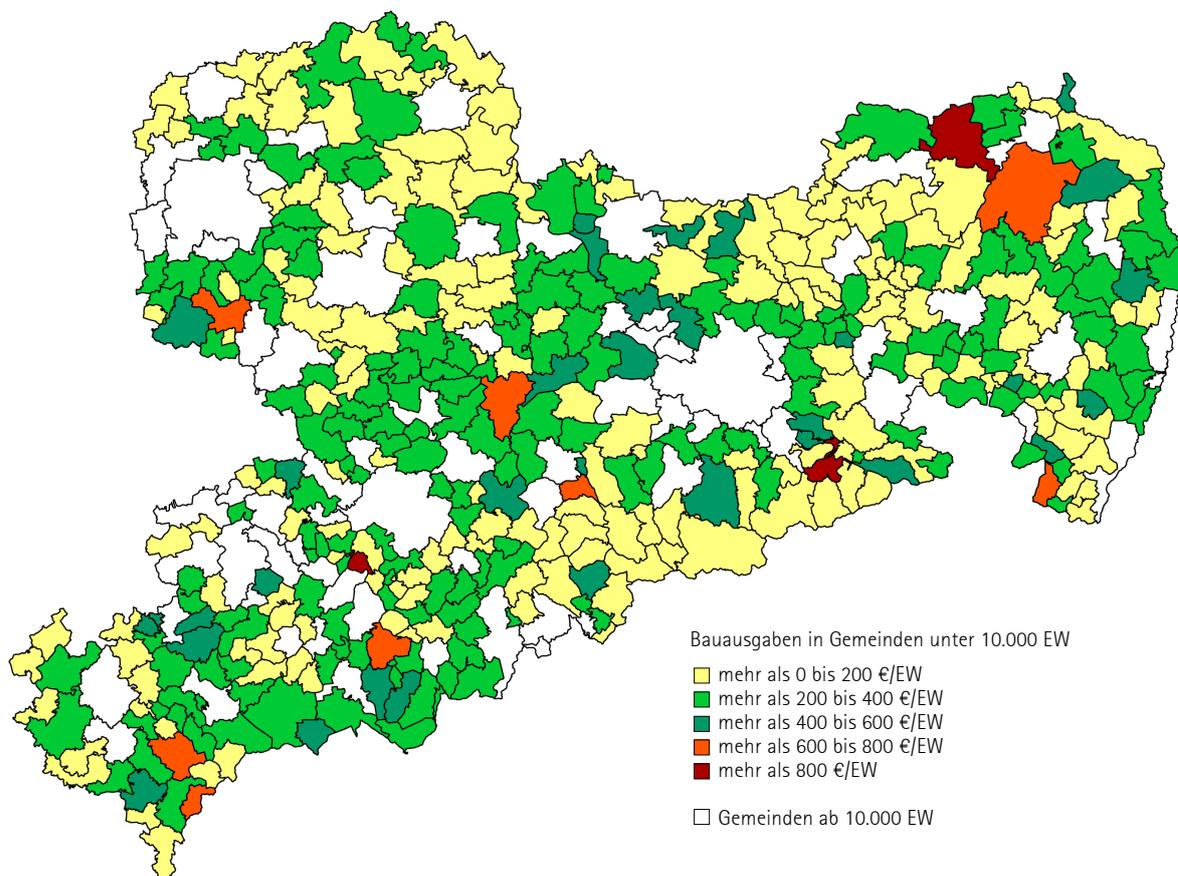
⁸ Die in § 2 VgV geregelten Schwellenwerte werden im 2-Jahres-Turnus aktualisiert (für Bauaufträge gem. § 2 Nr. 3 und 6 VgV). Es ist daher aktuell (Stand: 22.03.2012) nur dann EU-weit auszuschreiben, wenn der gesamte Bauauftrag mehr als 5 Mio. € umfasst. Sind in dem betreffenden Auftrag mehrere Lose enthalten, müssen (nur) 80 % des Gesamtbauauftrages ausgeschrieben werden, darunter alle Lose, die mehr als 1 Mio. € umfassen; die übrigen bis zum Erreichen der 80 %-Grenze auszuschreibenden Lose sind frei wählbar.

⁹ Befristete Geltung vom 27.02.2009 bis 31.12.2010. Gemäß Abschnitt V. der VwV Beschleunigung Vergabeverfahren wurden den Kommunen die Abschnitte I. (Einführung von Schwellenwerten für Beschränkte Ausschreibungen und für Freihändige Vergaben von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte) und III. (Hinweise für die Beauftragung freiberuflicher Leistungen) zur Anwendung empfohlen.

2 Größenmäßige Einordnung der Bauausgaben

- 11 Regional waren die investiven Bauausgaben (Gr. 94 bis 96) der Gemeinden mit weniger als 10.000 EW im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 wie folgt verteilt:

Übersicht 1: Durchschnittliche jährliche Bauausgaben der Gemeinden mit weniger als 10.000 EW in den Jahren 2007 bis 2011



Gebietsstand: 01.01.2011

Kartengrundlage: Verwaltungsgrenzen, © GeoSN 2011

Datenquelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Jahresrechnungsstatistik 2007 bis 2010, Kassenstatistik 2011

Gestaltung: eigene Darstellung

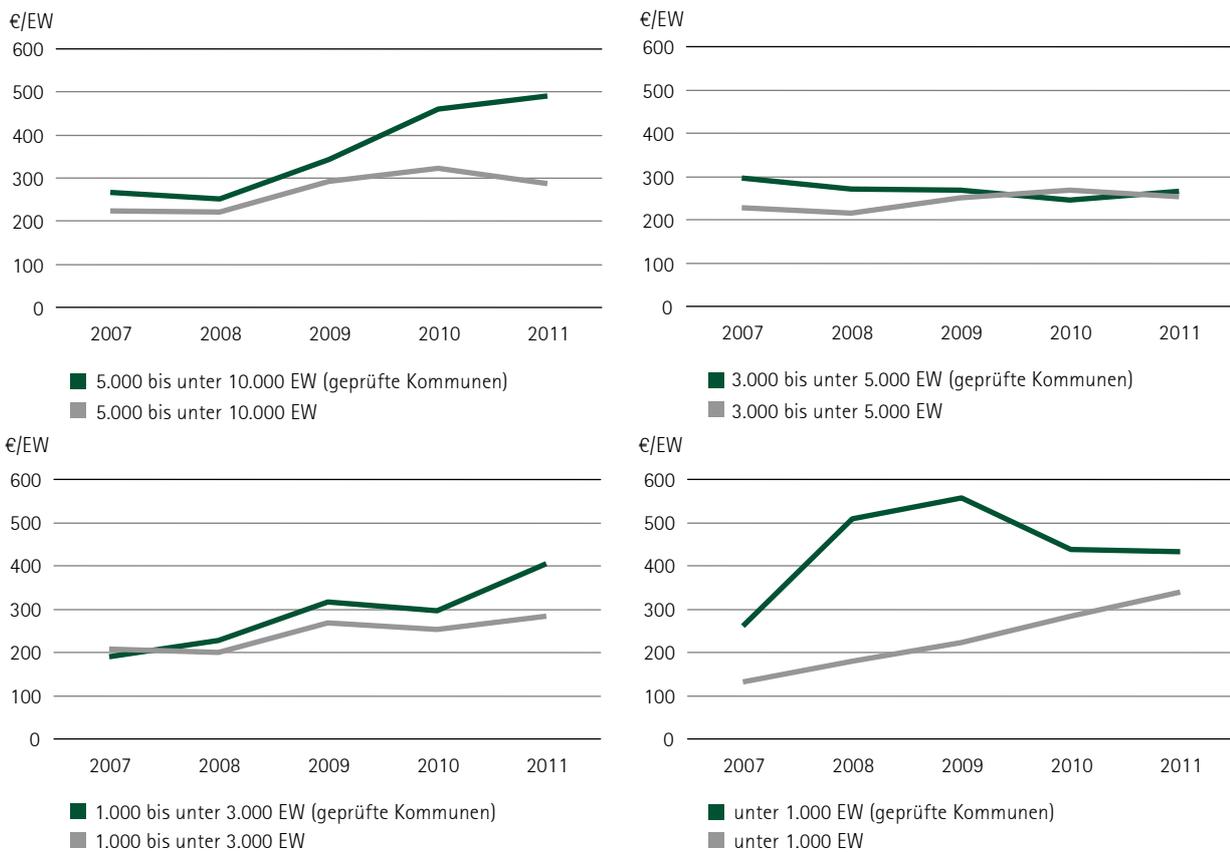
- 12 Aufgegliedert nach Größenklassen ergaben sich folgende Durchschnittswerte der Bauausgaben (Gr. 94 bis 96):

Übersicht 2: Vergleich der investiven Bauausgaben in den Jahren 2007 bis 2011¹⁰

Größenklasse	alle Gemeinden		geprüfte Gemeinden	
	Durchschnitt in € je EW			
weniger als 10.000 EW	254,1		303,6	
5.000 bis unter 10.000 EW	268,7		345,3	
3.000 bis unter 5.000 EW	242,6		263,5	
1.000 bis unter 3.000 EW	242,2		277,0	
unter 1.000 EW	229,7		534,6	

¹⁰ Es ist zu beachten, dass die Größenklasse unter 1.000 EW in Sachsen anzahlmäßig unterrepräsentiert ist. Daher wurden lediglich 2 Gemeinden unter 1.000 EW in die Prüfung einbezogen.

Übersicht 3: Durchschnittliche Bauausgaben¹¹ nach Größenklassen in den Jahren 2007 bis 2011; Vergleich der geprüften Gemeinden mit dem Durchschnitt aller Gemeinden der entsprechenden Größenklasse¹²



3 Vorläufige statistische Auswertung der Fragebögen¹³

3.1 VOB-Vergaben 2007 bis 30.06.2011

Die Öffentlichen Ausschreibungen nahmen im Jahr 2009 - und noch deutlicher im Jahr 2010 - ab, während insbesondere die Zahl der Beschränkten Ausschreibungen im gleichen Zeitraum anstieg (vgl. Übersicht 4). Bei der Anzahl Freihändiger Vergaben war 2009/2010 insgesamt gesehen ebenfalls ein Anstieg zu verzeichnen. Die dargestellte Entwicklung ist maßgeblich auf die Auswirkungen des Konjunkturpaketes II zurückzuführen, wonach entsprechend der VwV Beschleunigung Vergabeverfahren für Maßnahmen unterhalb der EU-Schwellenwerte höhere Wertgrenzen für die Beschränkte Ausschreibung und die Freihändige Vergabe erlassen wurden.¹⁴

Überblick über die Entwicklung der Vergabearten

13

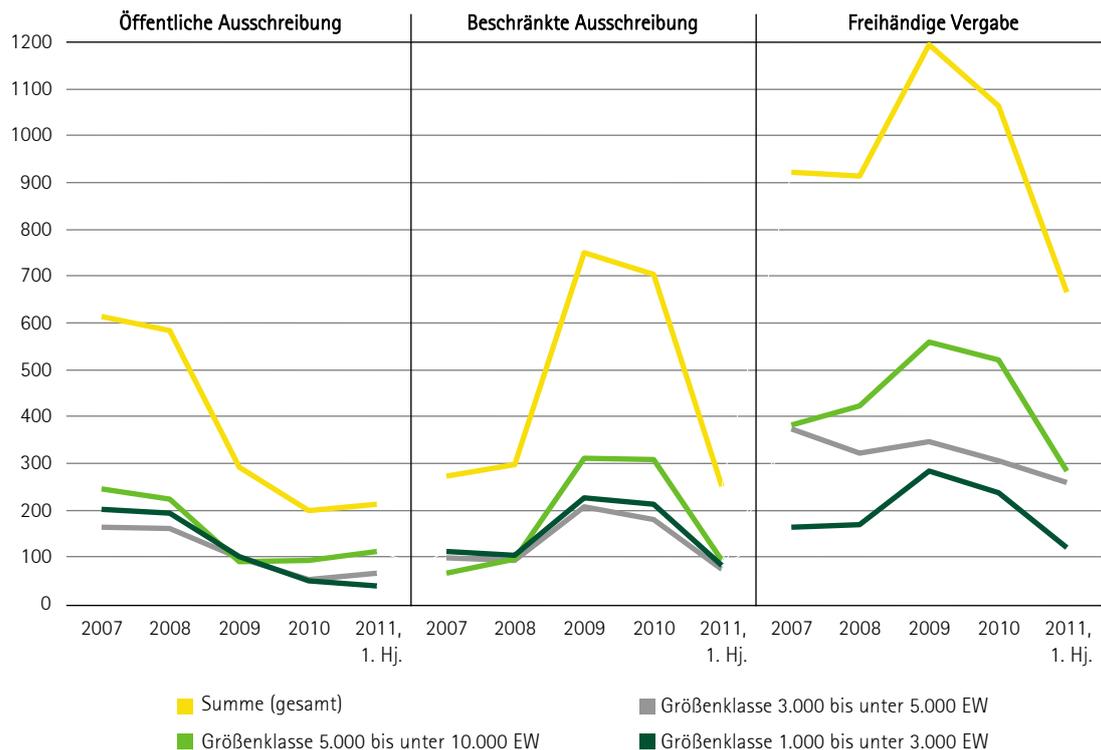
¹¹ Gr. 94 bis 96.

¹² Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände für die Jahre 2007 bis 2010; Kassenstatistik der Gemeinden/Gemeindeverbände für das Jahr 2011. Es ist zu beachten, dass die Größenklasse unter 1.000 EW in Sachsen anzahlmäßig unterrepräsentiert ist. Daher wurden lediglich 2 Gemeinden unter 1.000 EW in die Prüfung einbezogen.

¹³ Zugrunde gelegt wurden die Angaben der Gemeinden. Angaben der 4 geprüften Gemeinden wurden teilweise aufgrund der örtlichen Erhebungen korrigiert und in die Wertung einbezogen.

¹⁴ Vgl. Sonderbericht des SRH nach § 99 SÄHO für den SLT „Prüfung der Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und Auswirkungen der Finanzkrise im Freistaat Sachsen“, a. a. O.

Übersicht 4: Summe der Ausschreibungen und Vergaben nach Größenklassen im Zeitraum 2007 bis 30.06.2011



- 14 Die tatsächliche Anzahl der Freihändigen Vergaben dürfte insgesamt deutlich höher liegen. Aus den Erhebungsbögen, den Nachfragen und den örtlichen Erhebungen wurde erkennbar, dass sich einzelne Gemeinden auf den investiven Bereich beschränkten und die - größtenteils Freihändigen - VOB-Vergaben im Bereich der Unterhaltung der Grundstücke, baulichen Anlagen und des sonstigen unbeweglichen Vermögens (insbesondere Gr. 50 und 51) außer Acht ließen oder erst ab einer bestimmten Auftragssumme berücksichtigten. Eine Gemeinde gab bspw. im Prüfungszeitraum durchschnittlich 5 Freihändige Vergaben pro Jahr für den investiven Bereich an und vermerkte, dass mehrere kleinere Aufträge nach der VOB im Bereich von 200 bis 2.500 € im Zuge der reinen Unterhaltung des kommunalen Vermögens ausgelöst wurden. Schätzungsweise müssten in diesem Fall pro Jahr 15 bis 30 Freihändige Vergaben dazugerechnet werden.
- 15 Des Weiteren wurde bei den örtlichen Erhebungen festgestellt, dass bei der Beantwortung des Fragekomplexes 1 von den zuständigen Mitarbeitern nicht in allen Fällen eine eindeutige Abgrenzung zwischen VOB- und VOL-Bereich getroffen werden konnte.¹⁵

¹⁵ Maßgebend für eine Zuordnung zum VOB- oder VOL-Bereich ist der Schwerpunkt der Auftragsleistungen - wenn die ausgeschriebenen Leistungen sowohl Bauarbeiten als auch Dienstleistungen enthalten. In der Regel kommt es darauf an, welcher Anteil deutlich überwiegt. Eine Einordnung als Bauarbeiten bedingt im Allgemeinen einen nennenswerten, d. h. fühlbaren Eingriff in die Substanz eines Bauwerkes (wie z. B. bei Erdarbeiten der Fall, vgl. auch Ingenstau/Korbion, VOB Teile A und B, Kommentar, 17. Auflage, § 1 VOB/A, Rdnr. 22, 26). So sind Arbeiten im Zusammenhang mit der Neuerrichtung eines Bauwerkes sowie die Änderung oder Beseitigung einer baulichen Anlage regelmäßig als Bauleistungen anzusehen. Reine Instandhaltungsmaßnahmen, wie Wartung oder die Beseitigung kleinerer Schäden (z. B. der bloße Austausch defekter Bauteile) werden nach allgemeinem Verständnis nicht als Bauleistung eingestuft, da hierbei nicht oder nur sehr geringfügig in die Substanz eines Bauwerkes eingegriffen wird. Entsprechend dieser Lesart betrachtet die Rechtsprechung bspw. die Wartung von Straßenbeleuchtungen als Dienstleistung, der die VOL/A zugrunde zu legen ist (im Einzelnen siehe Vergabekammer Berlin, Beschluss vom 26.04.2011 - VK B 2-3/11 sowie Beschluss vom 13.05.2011 - VK B 2-7/11).

2011 durchschnittlich 2 Mitarbeiter mit der VOB befasst

3.2 Personelle Organisation

- 16 Im Durchschnitt beschäftigten die Gemeinden im Jahr 2011 rd. 2 Mitarbeiter mit der Abwicklung von VOB-Vergabe-Verfahren (insgesamt: 2,3 Mitarbeiter bzw. 1,2 VZÄ¹⁶). Dies entspricht im Hinblick auf die Mitarbeiterzahl gegenüber 2007/2008 einer geringfügigen Steigerung um 4 % und ist nahezu identisch mit den Mitarbeiterzahlen in den Jahren des Konjunkturpaketes II, 2009/2010. Den Anmerkungen einzelner Gemeinden zu diesem Fragekomplex war zu entnehmen, dass Unsicherheit darüber herrschte, inwieweit die Stelle des Bürgermeisters mit in die Antwort einzubeziehen war. Insofern dürfte sich der Schnitt von 2 Mitarbeitern in der Praxis eher an der unteren Grenze bewegen.

Besonderheiten in einzelnen Größenklassen im Jahr 2011

- 17 In der Größenklasse von 1.000 bis unter 3.000 EW lag das Maximum in 2 Gemeinden bei 4 Mitarbeitern - jedoch nur 0,7 VZÄ - bzw. 3 Mitarbeitern mit 2,8 VZÄ. Der Durchschnitt lag in dieser Größenklasse bei 1,8 Mitarbeitern bzw. 1,0 VZÄ.
- 18 Das Maximum in der Größenklasse von 3.000 bis unter 5.000 EW lag in 2 Gemeinden bei 5 Mitarbeitern - jedoch nur mit 1,5 VZÄ - bzw. 4 Mitarbeitern mit angabegemäß 4,0 VZÄ. Durchschnittlich waren in dieser Größenklasse 2,3 Mitarbeiter bzw. 1,3 VZÄ mit den Vergaben betraut.
- 19 Mit jeweils 6 Personen (4,0 bzw. 5,7 VZÄ) waren die meisten Mitarbeiter in 2 Gemeinden der Größenklasse 5.000 bis unter 10.000 EW mit diesen Aufgaben beschäftigt. Der Durchschnitt lag in dieser Größenklasse bei 3,5 Mitarbeitern bzw. 1,6 VZÄ.

Wahrung des Vieraugenprinzips

Das Vieraugenprinzip wurde nicht immer gewahrt

- 20 Das SMI konkretisierte in seinem Schreiben¹⁷ vom 09.12.2009 an den SRH die Anforderungen an das sog. Vieraugenprinzip und unterrichtete gleichzeitig die Kommunen. Danach sollen bei korruptionsgefährdeten Aufgaben, zu denen auch Freihändige Vergaben zählen, alle Vorgänge durch mehrere (mindestens 2) Mitarbeiter bearbeitet werden oder vom Vorgesetzten kontrolliert werden (vgl. Nr. 6 VwV Korruptionsvorbeugung, deren Anwendung im kommunalen Bereich empfohlen wird). Das Vieraugenprinzip sollte nach Auffassung des SMI bei allen Schritten des Vergabeverfahrens angewendet werden, die Auswirkungen auf das Ergebnis haben können, beginnend mit der Auswahl der Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden sollen, über die Öffnung der Angebote, die Auswertung sowie den Entscheidungsvorschlag.
- 21 8 Gemeinden gaben an, dass das Vieraugenprinzip während des gesamten Prüfungszeitraumes nicht immer gewährleistet war. In 2 weiteren Gemeinden betraf dies einzelne Jahre. Die Verwaltungen gaben bspw. folgende Gründe an: Bagatellwerte, Dringlichkeit, Urlaub, Krankheit.

3.3 Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen

Je kleiner die Gemeinde, desto seltener Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen

- 22 In 33 der 79 geprüften Gemeinden (fast 42 %), darunter in der Größenklasse 1.000 bis 3.000 EW allein in 19 Gemeinden, nahmen die für VOB-Vergaben zuständigen Mitarbeiter seit dem Jahr 2007 an keinen entsprechenden Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen teil. Die rechtlichen Grundlagen wurden ausschließlich im Selbststudium bzw. bei der praktischen Umsetzung erarbeitet. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die umfassende Neuregelung der VOB 2009 im Juni 2010 in Kraft getreten ist. Zudem wird das Vergaberecht durch umfassende Rechtsprechung konkretisiert. Demgegenüber fanden in lediglich 4 Gemeinden der Größenklasse 5.000 bis unter 10.000 EW keine Fortbildungen statt.

¹⁶ VZÄ werden errechnet, indem die tatsächlichen Arbeitszeiten der Beschäftigten zur üblichen vollen Wochenarbeitszeit ins Verhältnis gesetzt werden.

¹⁷ Az.: 23b-4460/105.

3.4 Architekten-/Ingenieurverträge

- 23 Rund 16 % der in die Prüfung einbezogenen Gemeinden gaben an, Rahmenverträge mit freiberuflichen Planern geschlossen zu haben. Alle Gemeinden hatten im Prüfungszeitraum im Zusammenhang mit VOB-Vergaben mindestens 2 verschiedene freiberufliche Planer beauftragt. Über 60 % der Gemeinden arbeiteten mit 5 bis 10 verschiedenen Büros zusammen.

3.5 Nutzung der Auftragsberatungsstelle

- 24 Mindestens 2/3 der Gemeinden nahmen das Beratungsangebot der Auftragsberatungsstellen¹⁸ im gesamten Prüfungszeitraum nicht in Anspruch.¹⁹ Davon war jeder dritten Gemeinde das Angebot der Auftragsberatungsstelle bzw. deren konkrete Dienstleistungen und der Beratungsumfang nicht bekannt. Zum Teil wurden unklare Zuständigkeitsregelungen zwischen der Auftragsberatungs- und der Nachprüfungsstelle im Hinblick auf die Beratung angeführt. Bei vergaberechtlichen Problemen wandten sich die Gemeinden vor allem an die Nachprüfungsstellen in den zuständigen LRÄ oder auch in den LD, die örtlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen oder die freiberuflichen Planer.
- 25 Die Gemeinden, die sich von der Auftragsberatungsstelle beraten ließen, bewerteten die Beratungsleistung durchschnittlich mit der Note 2 (gut).

Teilweise Unkenntnis der guten Beratung

3.6 Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs und Überblick zur Preisentwicklung²⁰

Auswahl geeigneter Unternehmen

- 26 Die Frage, ob in der Verwaltung ein eigenes Verzeichnis über geeignete Unternehmen existiert, bejahten rd. ein Fünftel aller ausgewerteten Gemeinden. Fast 60 % davon gaben an, (interne) Kriterien für die Aufnahme in dieses Verzeichnis zu verwenden. An erster Stelle steht bei den betreffenden Gemeinden demnach die Zuverlässigkeit des Auftragnehmers. Daneben sind Termintreue, Qualität, Ortsansässigkeit/Regionalität sowie eigene Erfahrungen oder Empfehlungen anderer Gemeinden bzw. der freiberuflichen Planer wesentlich. Im Durchschnitt waren rd. 60 % der gelisteten Unternehmen ortsansässig bzw. aus einer Nachbargemeinde. 2 Gemeinden beschränkten sich ausschließlich auf derartige Unternehmen. Firmen außerhalb der eigenen Gemeinde und der Nachbargemeinden, jedoch innerhalb des Landkreises waren durchschnittlich mit einem Anteil von rd. 27 % vertreten; außerhalb des eigenen Landkreises, aber mit Sitz in Sachsen mit rd. 9 %.
- 27 Die Gemeinden, die keine derartigen Verzeichnisse führten, wählten ihre Auftragnehmer nahezu vollständig aufgrund eigener guter Erfahrung, gefolgt von den Empfehlungen durch die freiberuflichen Planer (rd. 80 %) oder Empfehlungen anderer Gemeinden (rd. 60 %). Eine untergeordnete Rolle spielten sonstige Quellen bzw. Auswahlkriterien (rd. 21 %), darunter Ortsansässigkeit, Empfehlung des Gemeinderats bzw. Bauausschusses, eigene Recherchen oder die Verzeichnisse anderer Institutionen (rd. 13 %).²¹

Wichtiges Auswahlkriterium: Regionalität und Zuverlässigkeit

Neben eigenen Empfehlungen sind Vorschläge von Planern und anderen Gemeinden relevant

¹⁸ www.abstsachsen.de.

¹⁹ Mitunter erfolge aber eine Inanspruchnahme der Auftragsberatungsstelle bei VOL-Leistungen und europaweiten Ausschreibungen.

²⁰ Dieser Fragenkomplex bezog sich ausschließlich auf Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben.

Hinweis: Hinsichtlich der Bewertungen des SRH zum Umgang mit Verzeichnissen über geeignete Unternehmen wird auf den Abschn. 4.4 und zum Überblick eines regelmäßigen Bieterwechsels und der Preisentwicklung auf Abschn. 4.5 verwiesen.

²¹ Mehrfachantworten waren zugelassen.

Besonderheiten in einzelnen Größenklassen

- 28 Innerhalb der Größenklasse 5.000 bis 10.000 EW existierte mit rd. 32 % der Gemeinden im Vergleich zum Durchschnitt häufiger ein eigenes Verzeichnis über geeignete Unternehmen. Gemeinden dieser Größenklasse ohne eigenes Verzeichnis griffen auf Empfehlungen der freiberuflichen Planer (rd. 54 %) oder anderer Gemeinden (rd. 46 %) bei der Auswahl geeigneter Unternehmen deutlich weniger zurück als die geprüften Gemeinden der kleineren Größenklasse, ebenfalls ohne eigenes Verzeichnis. Dort fanden die Empfehlungen der freiberuflichen Planer im Durchschnitt zu rd. 86 % und die der anderen Gemeinden zu rd. 63 % Berücksichtigung.

Regelmäßiger Wechsel unter den Bewerbern

Kleinere Gemeinden verzichteten teilweise zugunsten regionaler Unternehmen auf regelmäßigen Wechsel

- 29 Ein regelmäßiger Wechsel unter den Bewerbern (§ 8 Nr. 2 Abs. 3 VOB/A [2006]/§ 6 Abs. 2 Nr. 3 VOB/A[2009]) fand angabegemäß in rd. 87 % aller ausgewerteten Gemeinden statt; hauptsächlich durch Rotation unter den Bewerbern. Der fehlende Wechsel unter den Bewerbern, vorrangig in den Größenklassen unter 1.000 EW und 1.000 bis 3.000 EW, wurde teilweise mit einer nur begrenzten Anzahl von fachlich qualifizierten Unternehmen in der Gemeinde und in dem mittelbaren Umfeld begründet. Um Preis- und Auftragsabsprachen der wenigen ortsansässigen Bewerber zu vermeiden, würden aber auswärtige Unternehmen in das Vergabeverfahren einbezogen. Der SSG wies im Vorfeld der Veröffentlichung dieses Beitrages ergänzend darauf hin, dass sich der Wechsel von Bewerbern - insbesondere in ländlichen Gebieten - oftmals schwierig gestaltet, da es in einigen Gebieten nur eine begrenzte Zahl von fachlich qualifizierten Unternehmen gebe, die zur Übernahme von Aufträgen bereit seien. So hätten Ausschreibungen teilweise wieder aufgehoben werden müssen, weil sich keine Bewerber fanden.

- 30 Obwohl die deutliche Mehrzahl der Gemeinden einen regelmäßigen Bewerberwechsel als gewährleistet einschätzte, wurden in keiner dieser Gemeinden kontinuierliche Aufzeichnungen geführt, wie oft eine Firma zur Angebotsabgabe aufgefordert wurde. Auch Listen, welche Firmen Aufträge erhalten haben und in welchem Umfang, wurden kaum und wenn, dann meist nur unregelmäßig geführt.

Überblick zur Preisentwicklung

Preisentwicklung kaum im Blickfeld der Verwaltung

- 31 Preisentwicklungen je Gewerk und Vergabeart werteten rd. 15 % aller Gemeinden, zumeist jährlich, aus. Die Ergebnisse solcher Auswertungen spielten bei der Wahl der Vergabeart insgesamt allerdings eine geringere Rolle, d. h., Aufträge mit Auftragswerten innerhalb der Wertgrenzen für die Freihändige Vergabe bzw. Beschränkte Ausschreibung nach § 1 Abs. 2 Sächs-VergabeDVO bzw. der VwV Beschleunigung Vergabeverfahren wurden nicht aus Gründen einer regionalen Preissteigerung öffentlich ausgeschrieben. Die Gemeinden, die bislang auf derartige Auswertungen verzichteten, führten dies in etwa 85 % der Fälle auf fehlende personelle Ausstattung zurück und/oder darauf, dass sie aufgrund des geringen Umfangs an Baumaßnahmen bisher nicht erforderlich waren (rd. 62 % aller Gemeinden). Einzelne Gemeinden griffen auf entsprechende Auswertungen „ihrer“ freiberuflichen Planer zurück.

3.7 Informationsübermittlung

Beschafferprofil

Kaum eigene Internetplattform für Vergaben

- 32 Gemäß § 11 Abs. 2 VOB/A (2009) kann die Gemeinde im Internet ein Beschafferprofil einrichten. Lediglich 2 Gemeinden verfügten angabegemäß über ein Beschafferprofil im Internet. Auf Nachfrage erklärten die örtlich geprüften Gemeinden der Größenklasse 1.000 bis 3.000 EW, dass von einem Beschafferprofil abgesehen werde, weil bei einer zukünftig eher noch abnehmenden Anzahl von Ausschreibungen dies nicht für erforderlich

gehalten und ein zu hoher Verwaltungs- und zeitlicher Aufwand durch dann noch häufigere Bewerberanfragen befürchtet werde. Dem stünde kein adäquater Nutzen gegenüber.

Veröffentlichung beim Sächsischen Ausschreibungsdienst

33 Nach § 19 Abs. 5 VOB/A (2009)/§ 20 Abs. 3 VOB/A (2009) i. V. m. Nr. 3 c) VwV Ausschreibungsdienst n. F. sind die Gemeinden verpflichtet, beim Sächsischen Ausschreibungsdienst fortlaufend über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen und über Zuschlagserteilungen bei Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Freihändigen Vergaben ab einem bestimmten Auftragswert zu informieren.

Unzureichende Informationen über beabsichtigte und bezuschlagte Vergaben

34 Mehr als die Hälfte der geprüften Gemeinden beachtete die Informationspflichten nicht oder unzureichend.

35 27 von 79 geprüften Gemeinden (rd. 34 %) veröffentlichten bislang keine beabsichtigten Beschränkten Ausschreibungen. Aus den Begründungen ging hervor, dass die *Verpflichtung* über die VwV Ausschreibungsdienst nicht bekannt war. Entweder herrschte Unkenntnis bereits über das Vorhandensein der Regelung in der VOB oder man hielt die Regelung mangels eigenem Beschafferprofil teilweise für nicht einschlägig oder sah dies durch eine Veröffentlichung in lokalen Zeitungen als erfüllt an. Darüber hinaus bezweifelten vor allem die Gemeinden der Größenklasse bis 5.000 EW durch den erhöhten Zeit- und Personaleinsatz die Zweckmäßigkeit dieser Regelung. Weitere 17 Kommunen (rd. 22 %) erfüllten die Verpflichtung aufgrund hoher Arbeitsbelastung, Zeitmangel oder zur Stärkung der regionalen Wirtschaft nicht immer. Mitunter sei es schlicht vergessen worden.

36 Über Zuschlagserteilungen informierten die Gemeinden etwas häufiger im Sächsischen Ausschreibungsblatt. Dennoch ist die Anzahl der Gemeinden, die innerhalb des Prüfungszeitraumes nicht über die Zuschläge informierten mit rd. 16 % und die, die nicht in jedem Fall informierten, mit rd. 27 %, auf hohem Niveau. Auch hier werden personelle und zeitliche Gründe angeführt. Da die unmittelbar an der Vergabe beteiligten Firmen durch Zuschlags- oder Absageschreiben informiert würden, sehen einige Gemeinden nicht die Notwendigkeit einer Veröffentlichung. 2 Gemeinden kamen angabegemäß der Verpflichtung nur nach, wenn die Baumaßnahme gefördert wurde und der Zuwendungsgeber die Veröffentlichung forderte.

Vergabeberichte

37 Einige Gemeinden gaben an, Vergabeberichte zu erstellen. Dass es sich um Vergabeberichte im Sinne von § 6 Abs. 2 SächsVergabeG handelte, konnte anhand der zugesandten Unterlagen jedoch nur eine Gemeinde belegen.

Nahezu keine (freiwilligen) Vergabeberichte

4 Feststellungen und Bewertungen

4.1 Personal und Kenntnisse der rechtlichen Grundlagen

38 Die Grundlagen des Vergaberechts und die Neuregelungen der VOB/A 2009 waren zumindest teilweise nicht geläufig.

Teilweise unzureichende Kenntnis der gesetzlichen Grundlagen

39 Dies zeigte sich z. B. daran, dass der Umfang der nicht übertragbaren Bauherrenaufgaben (vgl. Abschn. 4.8) oder die Informationspflichten der Auftraggeber (vgl. Abschn. 3.7) teilweise nicht bekannt waren. Die verfahrensrechtlichen Vorgaben bei den einzelnen Vergabearten wurden mangels Kenntnis nicht immer ordnungsgemäß angewendet. Eine Gemeinde hielt bspw. einen öffentlichen Teilnahmewettbewerb dadurch für gewährleistet, dass die Vorschläge zu den Firmen, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollten, in aller Regel durch die Planer aufgelistet, im Gemeinderat diskutiert und teilweise durch Vorschläge der Gemeinderäte ergänzt wurden. Dass öffentliche Teilnahmewettbewerbe gem. Nr. 3 a VwV Ausschrei-

bungsdienst im Sächsischen Ausschreibungsdienst zu veröffentlichen sind und damit ein ebenso großer Kreis von Unternehmen angesprochen werden soll wie bei einer Öffentlichen Ausschreibung, verkannte die Gemeinde.

- 40 Im Hinblick auf die Nichteinhaltung des Vieraugenprinzips ist anzumerken, dass vor allem bei personellen Engpässen die Kontrolle durch den Vorgesetzten intensiviert werden sollte. Nicht bei allen Verfahrensgängen, z. B. beim Öffnen der Angebote, ist Baufachpersonal erforderlich.

4.2 Einbeziehung des Gemeinderates²² in einzelne Stufen des Vergabeverfahrens

Je konsequenter die Einhaltung des Vergaberechts, desto geringer der politische Druck zur unbedingten Förderung einheimischer Firmen

- 41 Im Fragebogen gaben 17 Gemeinden (rd. 22 %) an, dass die Entscheidung, welche Firmen zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert werden sollten, bei den Beschränkten Ausschreibungen (teilweise ebenfalls bei Freihändigen Vergaben) auch vom Gemeinderat bzw. Ausschüssen getroffen wurden. Während der örtlichen Erhebungen wurde die Zuständigkeit/Einbeziehung des Gemeinderates für das gesamte Vergabeverfahren näher hinterfragt. Dabei ist deutlich geworden, dass dies, bis auf die Zuständigkeit für den Vergabebeschluss entsprechend der Hauptsatzung, in den Verwaltungen sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Langjährige Bürgermeister bestätigten, dass sich durch eine konsequente Einhaltung der Vergabevorschriften, vor allem bei der Wahl der Vergabeart und der Wahl der geeigneten Unternehmen, die Erwartungshaltungen von einigen Gemeinderäten zur unbedingten Förderung der einheimischen Wirtschaft in den letzten Jahren verringert habe. Förderlich war dabei, dass das Vergabeverfahren bis zum ggf. erforderlichen Vergabebeschluss allein durch die Verwaltung erledigt wurde. Eine mögliche Einflussnahme der Gemeinderäte auf die auszuwählenden Firmen konnte so weitgehend unterbunden werden. Demgegenüber erfolgte in einer Gemeinde mit zahlreichen ortsansässigen Firmen, deren Inhaber teilweise im Gemeinderat vertreten waren, eine sehr intensive Einbeziehung des Gemeinderates im Vergabeverfahren. Beispielsweise wurde bei Beschränkten Ausschreibungen die Auflistung des freiberuflichen Planers über die aufzufordernden Firmen dem Gemeinderat zur Ergänzung, Änderung und Entscheidung vorgelegt. Die Verwaltung bestätigte, dass zwar dadurch auch konkrete Erfahrungen von Bauunternehmern zur Zuverlässigkeit von Firmen bekannt würden, aber gleichzeitig ein erhebliches Spannungsfeld zwischen Förderung der ortsansässigen Firmen und der Einhaltung eines fairen und transparenten Wettbewerbs bestünde. Ergänzend wird auf die Gründe der Verwaltung für eine Auftragsvergabe an ortsansässige Unternehmen verwiesen, vgl. nachfolgenden Abschn. 4.3.

Bewertung

- 42 Grundsätzlich befürwortet der SRH eine hohe Transparenz bei der Arbeit der Verwaltung. Aus Gründen der Effektivität und auch eines geordneten Verwaltungsablaufes sollten die Zuständigkeitsregelungen in den Hauptsatzungen zu den Vergabeverfahren beachtet werden. Die Durchführung des Vergabeverfahrens ist maßgeblich Aufgabe der Verwaltung/Vergabestelle. Unbenommen steht es dem Bürgermeister und dem Gemeinderat frei, über die Vergabeverfahren zu berichten bzw. sich informieren zu lassen. Auf die Pflicht der Gemeinderäte, gem. § 35 Abs. 3 SächsGemO ihr Mandat nach dem Gesetz und ihrer freien, **dem Gemeinwohl verpflichteten** Überzeugung auszuüben, wird hingewiesen. Die Verfolgung eigener unternehmerischer Interessen ist untersagt.

²² Die Feststellungen gelten auch für eventuelle Ausschüsse.

4.3 „Haushandwerker“²³ und Direktvergaben

43 Bei den örtlichen Erhebungen wurde in einer Stichprobe in allen 4 Gemeinden eine nicht unerhebliche Anzahl von Direktvergaben festgestellt. Dabei handelte es sich meist um Maßnahmen in wertmäßig eher geringem Umfang, bspw. Reparaturen. Die Verwaltungen verzichteten häufig auf die Einholung mehrerer Angebote und vergaben die Aufträge direkt an ortsansässige Firmen und oftmals nur in mündlicher Absprache. Vergabevermerke (§ 20 VOB/A [2009]) wurden nicht gefertigt. Eine Gemeinde bevorzugte darüber hinaus sog. „Haushandwerker“ durch Regelungen in einer Dienst-anweisung in der Weise, dass bei Bauleistungen im Umfang von mehr als 1 T€ aber weniger als 5 T€ bei einem Mehrpreis zum niedrigsten Angebot von bis zu 5 % des Bruttowertes die Vergabe an den „Haushandwerker“ erfolgen könne. Von der Wirtschaftlichkeit des Angebotes könne dann noch ausgegangen werden. In 3 der 4 geprüften Gemeinden waren mitunter Gemeinderäte sog. „Haushandwerker“ oder erhielten direkte Aufträge.

Vergaben ohne Wettbewerb nicht zulässig

44 Die Verwaltungen gaben an, dass bei ‚Kleinstaufträgen‘ ein VOB-konformes (freihändiges) Vergabeverfahren - u. a. mit der Einholung mehrerer Angebote, schriftlicher Beauftragung des Auftragnehmers, Absageschreiben an die übrigen Bieter und Fertigung eines Vergabevermerkes - in Anbetracht der Vielzahl an Fällen praktisch nicht bzw. nicht immer handhabbar sei. Zudem hätten die Verwaltungen ausreichend Marktkenntnis, um die Angemessenheit der Preise bei solchen Maßnahmen, bei denen es sich oftmals um Reparaturen bzw. (wiederkehrenden) Instandhaltungsmaßnahmen handelt, beurteilen und somit eine wirtschaftliche Vergabe gewährleisten zu können. Argumentiert wurde ferner mit der hohen Verlässlichkeit, der Ortskenntnis bzw. Kenntnis des Objektes sowie der Ortsansässigkeit und damit schnellen Verfügbarkeit der Auftragnehmer.

Bewertung

45 **Die Grundsätze nach § 2 Abs. 1 und 2 VOB/A: Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung gelten auch für Freihändige Vergabeverfahren.**

46 Die Möglichkeit einer Direktvergabe, die für den Bereich der VOL für Leistungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 500 € (ohne Umsatzsteuer) unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bereits gegeben ist (§ 3 Abs. 6 VOL/A), ist in der VOB/A bislang nicht vorgesehen, sodass die Regelungen für die Freihändige Vergabe auch für Kleinstaufträge gelten.²⁴

Direktvergabe ist auch bei geringer Auftragssumme nach der VOB nicht zulässig

47 § 3 Nr. 1 Abs. 3 VOB/A (2006)/§ 3 Abs. 1 Satz 3 VOB/A (2009, 2012) definiert: Bei Freihändiger Vergabe werden Bauleistungen ohne ein förmliches Verfahren vergeben. Sie ist nach § 3 Nr. 4 VOB/A (2006)/§ 3 Abs. 5 Satz 1 VOB/A (2009, 2012) zulässig, wenn die Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung unzweckmäßig ist (vgl. dazu § 3 Nr. 4 a-f VOB/A [2006]/§ 3 Abs. 5 Nr. 1 bis 6 VOB/A [2009, 2012]). Freihändige Vergaben können gem. § 3 Abs. 5 Satz 2 VOB/A (2009, 2012) außerdem bis zu einem Auftragswert von 10.000 € (ohne Umsatzsteuer) erfolgen. Bis zu einem Auftragswert von 25.000 € (ohne Umsatzsteuer) ist eine Öffentliche Ausschreibung oder Beschränkte Ausschreibung gem. § 3 VOB/A im Regelfall unzweckmäßig (§ 1 Abs. 2 Satz 3 SächsVergabeDVO).

²³ Darunter sind private Unternehmen zu verstehen, die für bestimmte Maßnahmen/Objekte seit mehreren Jahren als „verantwortlich“ betrachtet werden und deshalb wiederkehrend Aufträge erhalten.

²⁴ Die Direktvergabe eines Auftrags unter bewusster oder unbewusster Missachtung der Vergabevorschriften stellt einen groben Vergaberechtsverstoß dar. Die Rechtsverletzung kann zu Schadenersatzforderungen übergangener Bieter führen (siehe Nr. 7.3 der Hinweise zur Vergabe öffentlicher Aufträge im kommunalen Bereich im Freistaat Sachsen - Ein Leitfaden des SMI, Stand 15.05.2008).

Verwaltungsoptimierung und
Einhaltung des Vergaberechts
durch Zeitverträge

48 Der Grund für die Wahl des Vergabeverfahrens muss dokumentiert sein (§ 30 Nr. 1 VOB/A [2006]/§ 20 Abs. 1 Nr. 9 VOB/A [2009, 2012]). Laut VHB sind auch bei einer Freihändigen Vergabe grundsätzlich **mehrere** Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern.²⁵

49 Mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand zu optimieren, die Anzahl Freihändiger Vergaben zu reduzieren sowie unzulässige Direktvergaben im VOB-Bereich künftig zu vermeiden, wird empfohlen, alternativ zu prüfen, inwieweit die Anwendung von Zeitverträgen für bestimmte, insbesondere regelmäßig wiederkehrende, Unterhaltungsarbeiten praktikabel ist. Dazu wird auf Folgendes hingewiesen:

50 Ein Zeitvertrag ist ein für eine bestimmte Zeitdauer abgeschlossener Rahmenvertrag, der den Auftragnehmer verpflichtet, mit Einzelaufträgen abgerufene Leistungen zu den im Rahmenvertrag festgelegten Bedingungen auszuführen. Das Angebotsverfahren nach § 4 Abs. 3 VOB/A (2009, 2012) ist dabei das Regelverfahren.²⁶ Das VHB enthält unter Abschn. 610 sowohl Formblätter (Nr. 611.1 bis 618) als auch Richtlinien mit erläuternden Hinweisen zu Rahmenverträgen für Zeitvertragsarbeiten nach § 4 Abs. 3 und 4 VOB/A (2009, 2012). Der Anwendungsbereich solcher Verträge ist auf regelmäßig wiederkehrende Bauunterhaltungsarbeiten beschränkt, die der Erhaltung der baulichen Anlagen, einschließlich der technischen Anlagen (Betriebstechnik) und der Außenanlagen dienen. Wartung und Inspektion sind hiervon ausgenommen.²⁷ Die Verträge sind nach Vergabearten gem. § 3 Abs. 2 bis 5 VOB/A (2012) zu vergeben.

Rechtsaufsichtliche Überprüfung
langjähriger Vertragsbeziehungen
von Gemeinde und Gemeinderäten

51 Im Hinblick auf Verträge mit Gemeinderäten ist § 121 Abs. 2 SächsGemO zu beachten. Danach sind Beschlüsse über Verträge der Gemeinde mit einem Gemeinderat der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Dies gilt nicht für Beschlüsse über Verträge, die nach einem feststehenden Tarif oder einem ortsüblichen Entgelt abgeschlossen werden oder die für die Gemeinde nur von geringer wirtschaftlicher Bedeutung sind.

52 Mit dieser rechtsaufsichtlichen Überprüfungsmöglichkeit soll erreicht werden, dass die betreffenden Personen durch ihren Einfluss in der Gemeinde keine unberechtigten Vorteile erlangen. Zwar sind Verträge, die für die Gemeinde nicht von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind, also keine wesentlichen Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung der Gemeinde oder auf ihre wirtschaftliche Lage haben, nicht vorlagepflichtig. Wann eine solche erhebliche wirtschaftliche Bedeutung zu verneinen ist, ist jedoch eine Frage des Einzelfalles.²⁸

53 Sofern Gemeinderäte als sog. „Haushandwerker“ mit wiederkehrenden Leistungen seit mehreren Jahren direkt beauftragt wurden, ist aus Sicht des SRH eine rechtsaufsichtliche Prüfung der Vertragsbeziehungen der Gemeinde zu den betreffenden Gemeinderäten angezeigt.

4.4 Ortsansässigkeit/Regionalität der Firmen

54 Die Ortsansässigkeit/Regionalität ist für die Gemeinden ein wesentliches Kriterium im Vergabeverfahren, vgl. Auswahl geeigneter Unternehmen in Abschn. 3.6 und „Haushandwerker“ und Direktvergaben in Abschn. 4.3.

²⁵ VHB, Richtlinien zu Formblatt 111, Nr. 1.1.3.

²⁶ Vgl. Weyand, *ibr-online-Kommentar Vergaberecht* 2012, Stand 30.04.2012, § 4, Rdnr. 45 sowie VHB, Formblätter 611.1 und 611.2 jeweils Nr. 3.

²⁷ VHB, Nr. 2 der Richtlinie zu Formblatt 611.1 und 611.2.

²⁸ Vgl. hierzu Quecke/Schmid, *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen*, Kommentar zu § 121, Rdnr. 14 und 17.

Bewertung

- 55 Nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A (2009, 2012) darf der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Darüber hinaus soll unter den Bewerbern möglichst gewechselt werden (§ 8 Nr. 2 Abs. 3 VOB/A [2006]/§ 6 Abs. 2 Nr. 3 VOB/A [2009, 2012]) sowie § 1 Abs. 2 Satz 4 SächsVergabeDVO). Durch das Verbot der Bevorzugung ortsansässiger/regionaler Unternehmen soll eine regionale oder lokale Abschottung, die Absprachen der Firmen untereinander begünstigen, verhindert werden. Nur ein hinreichender Wettbewerb gewährleistet die Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelbewirtschaftung nach § 72 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO.
- 56 Durch einen regelmäßigen Wechsel soll die Gleichbehandlung der Bewerber gewährleistet werden. Es soll möglichst jedem die gleiche Chance geboten und die Bevorzugung einzelner Unternehmer durch zu häufige Beauftragung im Verhältnis zu anderen vermieden werden. Die Gefahr der Bevorzugung Einzelner besteht, wenn durch häufige Wiederholung nur einem beschränkten Unternehmerkreis oder nur einem Unternehmer unter Ausschluss anderer die Möglichkeit gegeben wird, über den Abschluss eines Bauvertrags zu verhandeln.²⁹
- 57 Unter diesen Gesichtspunkten darf die Aufnahme in ein mögliches Verzeichnis der Gemeinde über geeignete Unternehmen nicht mit einer fehlenden Ortsansässigkeit/Regionalität abgelehnt werden. Zudem ist es unzulässig, die Auswahl geeigneter Unternehmen nur auf die gelisteten Unternehmen zu beschränken. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Verzeichnisse jeder Art lediglich als Hilfsmittel dienen.

4.5 Überblick über Wettbewerb und Preisentwicklung

- 58 Die Einrichtung einer Kontrolle, welche Firmen bei Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben wie oft zur Angebotsabgabe aufgefordert und in welchem Umfang jeweils beauftragt wurden, ist zu empfehlen, um den gebotenen Wechsel zwischen den Bewerbern und deren Gleichbehandlung gem. § 2 VOB/A - insbesondere auch nicht ortsansässiger Unternehmen - belegen zu können.
- 59 In 2 Kommunen wurde während der örtlichen Erhebungen festgestellt, dass die verwendeten Buchungsprogramme Personenkonten erstellen. Aus diesen ging u. a. hervor, in welchem Umfang welche Firma, aufgeschlüsselt nach Haushaltsstelle, in einem Jahr beauftragt wurde. Aus Sicht des SRH sollten solche bereits vorhandenen, bislang ungenutzten Auswertungsmöglichkeiten künftig stärker einbezogen werden.
- 60 Im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft (§ 72 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO) empfiehlt es sich, die Ergebnisse von Auswertungen der Preisentwicklungen einzelner Gewerke bei der Wahl der Vergabeart zu berücksichtigen. Der Rechnungshof Berlin hat in seinem Jahresbericht 1996³⁰ bspw. festgestellt, dass durch Öffentliche Ausschreibungen gegenüber Freihändigen Vergaben Einsparungen von 30 bis 50 % möglich sind. Auch der Rechnungshof Baden-Württemberg ermittelte, dass die Angebotspreise aus Öffentlichen Ausschreibungen bezogen auf die Kostenberechnung 5 % günstiger als bei Beschränkten Ausschreibungen sind.³¹

²⁹ Vgl. Ingenstau/Korbion, a. a. O., § 6 VOB/A Rdnr. 87.

³⁰ Drucksache 13/390 des Abgeordnetenhauses von Berlin, 13. Wahlperiode, Rdnr. 319 m. w. N.

³¹ Beratende Äußerung vom April 2012, Seite 7, abrufbar unter <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen/283192.html>.

Erhöhtes Kostenrisiko für die Gemeinden durch fehlende stufenweise Beauftragung

4.6 Beauftragung der freiberuflichen Planer

- 61 Etwa 1/3 der Gemeinden beauftragte die Planer **nicht** stufenweise nach einzelnen Leistungsphasen.
- 62 Eine fehlende stufenweise Beauftragung kann sich für die Gemeinde nachteilig auswirken. Architekten- und Ingenieurverträge sind Werkverträge im Sinne des § 631 BGB. Nach § 649 Satz 2 BGB kann der Auftragnehmer im Falle einer Kündigung durch den Auftraggeber die vereinbarte Vergütung verlangen. Er muss sich jedoch dasjenige anrechnen lassen, was er infolge der Aufhebung des Vertrages an Aufwendungen erspart oder durch anderweitige Verwendung seiner Arbeitskraft erwirbt oder zu erwerben böswillig unterlässt. Dabei wird vermutet, dass dem Auftragnehmer 5 % der auf den noch nicht erbrachten Teil der Werkleistung entfallenden vereinbarten Vergütung zustehen (§ 649 Satz 3 BGB n. F.). Wenn Bauvorhaben aus wichtigen Gründen schon in der Planungsphase aufgegeben oder für unbestimmte Zeit verschoben werden müssen, können der Gemeinde nicht unwesentliche Mehrkosten entstehen. Durch die stufenweise Beauftragung wird weitestgehend sichergestellt, dass im Falle einer Einstellung geplanter Bauvorhaben nicht noch Zahlungen für nicht erbrachte Grundleistungen zu erbringen sind.
- 63 Bei den örtlichen Erhebungen wurde darüber hinaus festgestellt, dass im Falle einer vereinbarten stufenweisen Beauftragung die Weiterbeauftragung ohne die vertraglich vorgesehene Schriftform erfolgte. Auf die Formvorschrift des § 60 SächsGemO wird hingewiesen.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit rechtfertigt kein Aushandeln der Honorare

4.7 Honorierung der freiberuflichen Planer

- 64 Auch im Hinblick auf die Honorierung sind die Feststellungen in der Querschnittsprüfung mit denen aus den überörtlichen Kommunalprüfungen der letzten Jahre vergleichbar. Danach ging aus einer Vielzahl von Verträgen nicht hervor, ob die gekürzte prozentuale Bewertung der Grundleistungen entsprechend der HOAI für verschiedene Leistungsphasen auf einer nicht vollständigen Übertragung der Grundleistungen der Leistungsphase beruhte oder ob die vollständigen Grundleistungen zu einem geringeren Honorar erbracht werden sollten.
- 65 Während der örtlichen Erhebungen wurde in einer Gemeinde eine zu niedrig vereinbarte Honorarzone festgestellt. In einer weiteren Gemeinde wurde eine Leistungsphase entgegen der schriftlichen Honorarvereinbarung und den Angaben im Fragebogen durch den Planer erbracht, aber vereinbarungsgemäß nicht honoriert. Die Bürgermeister begründeten dies jeweils mit Kosten- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bzw. mit einer gewissen Erwartungshaltung bei den Gemeinderäten. Die Gemeinderäte hätten Erfahrungswerte aus früheren Honorarvereinbarungen mit ebenfalls geminderten Honorarsätzen und würden nur vergleichbare Honorarvereinbarungen beschließen.

Bewertung

- 66 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 72 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO rechtfertigt keine Unterschreitung der in der HOAI geregelten Mindestsätze für die Grundleistungen. Insbesondere dürfen frühere, ggf. fehlerhafte Planerverträge nicht Grundlage für das „Aushandeln“ von Honorarsätzen sein. Dies kann einen Wettbewerbsverstoß darstellen.³² Die HOAI stellt ein verbindliches Preisrecht dar. Sinn und Zweck der Mindestsatzregelung ist es, einen ruinösen Preiswettbewerb unter den freiberuflichen Planern zu verhindern und damit auch die Qualität der Arbeit zu sichern.³³ Nur in Ausnahmefällen ist ein Unterschreiten der Mindestsätze zulässig (§ 4 Abs. 2 HOAI a. F./§ 7 Abs. 3 HOAI n. F.).

³² BGH, Urteil vom 02.05.1991, Az.: I ZR 227/89, zitiert nach www.juris.de.

³³ BVerfG, Beschluss vom 26.09.2005, Az.:1 BvR 82/03, zitiert nach www.juris.de, Rdnr. 17.

- 67 Eine objektiv zu niedrige Honorarzoneneinstufung kann zu einer unzulässigen Mindestsatzunterschreitung führen. Eine solche Vereinbarung hindert den benachteiligten Vertragspartner grundsätzlich nicht, auf der Grundlage der HOAI abzurechnen.³⁴ Im Streitfall trägt derjenige die Beweislast, der eine für ihn günstigere Honorarzone in Anspruch nimmt.³⁵
- 68 Bei nicht schriftlich vereinbarten, aber erbrachten Leistungen besteht für die Gemeinden generell das Risiko, dass Planer dennoch Honorare fordern. Die Rechtsprechung des BGH³⁶ geht davon aus, dass „allein der Umstand, dass eine Leistung erbracht wird, sie noch nicht zum Vertragsgegenstand“ macht. Daraus ergebe sich auch nicht automatisch eine versteckte Unterschreitung von Mindestsätzen³⁷. Gleichwohl könnten Umstände des Einzelfalles dazu führen, dass es neben der schriftlichen Honorarvereinbarung zu einer gesonderten Einigung gekommen ist und deshalb ein Vergütungsanspruch besteht. Die Beweislast, dass sich die Vertragspartner auf eine unentgeltliche Leistungserbringung geeinigt haben, trägt der Auftraggeber (Gemeinde).³⁸ Selbst wenn keine zusätzliche Einigung vorliegt, müssen u. U. die tatsächlich erbrachten Leistungen des Planers nach den Grundsätzen der Geschäftsführung ohne Auftrag oder nach dem Bereicherungsrecht ausgeglichen werden.³⁹
- 69 Ein Bewertungsspielraum für die Gemeinde besteht u. a. dann, wenn sie nicht alle Teilleistungen vollständig überträgt⁴⁰, weil sie diese nachweisbar z. B. selbst vornimmt, dies vertraglich festhält und deshalb die Bewertung reduziert (vgl. § 5 Abs. 2 HOAI a. F./§ 8 Abs. 2 HOAI n. F.). Ein erhöhtes Prozessrisiko besteht u. U. dann, wenn die vertragliche Abrede unbestimmt ist. Will die Gemeinde Gewährleistungsrechte oder Schadensersatzansprüche wegen mangelnder Planerleistung gem. §§ 633, 634 BGB geltend machen, hat sie die Beweispflicht, welche Leistung nach Art und Güte geschuldet war. Allgemein üblich ist es, den Umfang der Leistungen in den Planerverträgen anhand der Leistungsphasen zum entsprechenden Leistungsbild nach der HOAI zu beschreiben. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Leistungsphasen und/oder Teilleistungen aus der HOAI nicht automatisch die tatsächlich vertraglich geschuldeten Leistungen des Planers definieren, sondern lediglich zur Auslegung des Vertrages herangezogen werden können.⁴¹ Werden Leistungsphasen nicht beauftragt oder nicht vollständig bewertet, ist die Auslegung der vertraglichen Pflichten durch die Heranziehung der HOAI und damit die Beweisführung der Kommune erschwert.

4.8 Umfang der Leistungen der freiberuflichen Planer

- 70 Sofern freiberufliche Planer bei Baumaßnahmen einbezogen wurden, übernahmen diese in vielen Gemeinden teilweise nichtdelegierbare Bauherrenaufgaben.
- 71 Die Empfehlungen der freiberuflichen Planer bei der Auswahl von geeigneten Firmen haben einen hohen Stellenwert (vgl. Abschn. 3.6). Die Angaben der Gemeinden im Fragebogen, wonach die Empfehlungen der Planer nur Vorschläge darstellten und die endgültige Auswahl durch die Gemeinde erfolgt sei, bestätigten sich bei den örtlichen Erhebungen nicht vollumfänglich. Vielmehr ergab die vorliegende Dokumentation z. B. in einem Fall, dass das Planungsbüro eigenverantwortlich die Teilnahmeabfrage und den

Unzulässige Übertragung von Bauherrenaufgaben auf freiberufliche Planer

Auswahl geeigneter Firmen

³⁴ Vgl. Pott/Dahlhoff, HOAI - Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, Kommentar zu §§ 11 bis 14b, Rdnr. 3.

³⁵ Ebd. Rdnr. 5.

³⁶ Urteil vom 23.11.2006, Az.: VII ZR 110/05.

³⁷ So die Vorinstanz, OLG Naumburg, Urteil vom 20.04.2005, Az.: 6 U 93/04.

³⁸ OLG München, Urteil vom 15.04.2008, Az.: 9 U 4609/07.

³⁹ Vgl. Fn. 36.

⁴⁰ Ausführlich dazu Locher/Koebler/Frik, Kommentar zur HOAI, 10. Auflage 2010, § 7 Rdnrn. 25, 117 ff.

⁴¹ Locher/Koebler/Frik, a. a. O., Einleitung Rdnrn. 74, 76.

Versand der Vergabeunterlagen veranlasste und erst danach der Gemeinde die entsprechenden Nachweise übersandte.

- Versand der Vergabeunterlagen 72 59 Gemeinden gaben für eine selbst gewählte, den Auswahlkriterien im Fragebogen entsprechende Maßnahme aus einer Öffentlichen Ausschreibung an, dass der Versand der Vergabeunterlagen durch die freiberuflichen Planer erfolgte. Lediglich 5 Gemeinden nutzten den Sächsischen Ausschreibungsdienst. 10 Gemeinden übernahmen diese Aufgabe selbst.⁴²
- Leitung der Submission 73 Die Submission wurde in 10 Kommunen bei beiden selbst gewählten Maßnahmen (je eine Öffentliche und Beschränkte Ausschreibung) durch den freiberuflichen Planer geleitet. Zusätzlich gaben dies 10 Kommunen bei einer der beiden Maßnahmen an. In 3 Fällen fand die Submission in Abwesenheit von Gemeindebediensteten statt.
- Führung und Verwaltung der Bauakten 74 Weitere originäre Aufgaben der Verwaltung, wie die Führung und Verwaltung der Bauakten erledigten teilweise die freiberuflichen Planer. In einer örtlich geprüften Kommune befand sich auch nach Abschluss der Baumaßnahme lediglich ein Karton mit den 3 eingegangenen Angeboten, dem Submissionsprotokoll und dem Vergabevorschlag inkl. Preisspiegel. Weitere Dokumente, die das Vergabeverfahren lückenlos dokumentieren, wie z. B. das Anschreiben (Aufforderung zur Angebotsabgabe), Vergabebeschlüsse oder Zuschlags- und Absageschreiben, mussten teilweise erst vom zuständigen Planer abgefordert werden.
- Zuschlags- und Absageschreiben 75 Freiberufliche Planer informierten zum Teil die Bieter über Zuschlag bzw. Absage, bevor der Vergabebeschluss des zuständigen Gremiums vorlag. Das führte dazu, dass zum Zeitpunkt des Vergabebeschlusses nur noch ein Angebot mit Bindungswirkung vorlag. Der Gemeinderat hatte damit nur eine sehr eingeschränkte Entscheidungskompetenz. Daran wird besonders deutlich, dass die Gemeinde durch die starke Einbeziehung Externer nicht immer „Herr des Verfahrens“ ist.

- Bewertung**
- 76 Grundsätzlich ist anzumerken, dass bei öffentlichen Auftraggebern die VOB die Leistungen, die der Planer insbesondere bei einer Beauftragung der Leistungsphase 6 (Vorbereitung der Vergabe) und 7 (Mitwirkung bei der Vergabe) des jeweiligen Leistungsbildes nach der HOAI zu erbringen hat⁴³, konkretisiert. Zur Frage, welche Angelegenheiten nichtdelegierbare Bauherrenaufgaben sind, kann auf das VHB zurückgegriffen werden. Das VHB bestimmt in Nr. 7 der Richtlinien zu 111 (Vergabevermerk - Wahl der Vergabeart), dass freiberuflich Tätige die aufzufordernden Unternehmer nicht bestimmen dürfen, sondern lediglich Vorschläge unterbreiten können und dass der Versand der Vergabeunterlagen durch freiberuflich Tätige unzulässig ist. Ebenso wenig dürfen sie Planungsunterlagen zur Einsicht auslegen, Auskünfte erteilen, Angebote entgegennehmen oder öffnen bzw. den Eröffnungstermin durchführen. Es sind alle erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, dass aus den firmenneutral aufzustellenden Vergabeunterlagen weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf die freiberuflich Tätigen gezogen werden können. Nr. 2.1 der Richtlinien zu 313 (Eröffnung der Angebote, Eröffnungstermin) des VHB bestimmt, dass der Verhandlungsleiter ein Bediensteter der ausschreibenden Stelle sein muss. Sowohl der Verhandlungsleiter als auch der Schriftführer sollen an der Bearbeitung der Vergabeunterlagen, Vergabe und Vertragsabwicklung nicht beteiligt sein.

⁴² 5 Gemeinden hatten angabegemäß keine den Kriterien entsprechende Öffentliche Ausschreibung.

⁴³ Aus Vereinfachungsgründen werden nachfolgend die Leistungen, die nach der HOAI vergütet werden, mit den vertraglich geschuldeten Leistungen aus dem Werkvertrag gleichgesetzt.

- 77 Aus den Leistungsphasen 7 (Mitwirkung bei der Vergabe) der entsprechenden Leistungsbilder nach der HOAI ist die Durchführung des Eröffnungstermins nicht als Leistung vorgesehen. Dies ist fachlich auch nicht notwendig. Die Bediensteten der Verwaltung haben die Submission entsprechend den formellen Voraussetzungen des § 14 VOB/A (2009, 2012) durchzuführen. Der Verhandlungsleiter hat darüber hinaus keine Prüf- oder Entscheidungskompetenz, welche Angebote am Wettbewerb weiter teilnehmen.⁴⁴ Auch die Vergabeentscheidung und die Unterrichtung der Bieter über das daraus resultierende Ergebnis (Auftrag bzw. Absage) ist alleinige Aufgabe des Auftraggebers.⁴⁵
- 78 Die Nichtdelegierbarkeit bestimmter Bauherrenaufgaben berücksichtigt, dass der öffentliche Auftraggeber außerhalb der eigenen Verwaltung weniger Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten, insbesondere im Hinblick auf die Wahrung des Wettbewerbsgrundsatzes und des Geheimhaltungsprinzips nach § 2 Abs. 1 und § 12 Abs. 6 VOB/A (2009, 2012), hat. Der Auftraggeber sollte „bereits Ansatzpunkte eines für ihn nachteilige Folgen herbeiführenden Verhaltens vermeiden“.⁴⁶
- 79 Kommunale Vergabestellen haben die Möglichkeit, die Vergabeunterlagen in gedruckter und elektronischer Form durch das Sächsische Druck- und Verlagshaus versenden zu lassen. Bei Öffentlichen Ausschreibungen ist diese Dienstleistung für die Vergabestellen kostenfrei. Werden Druck und Versand der Vergabeunterlagen an ein externes Dienstleistungsunternehmen vergeben, sind das Unternehmen und die Mitarbeiter nach dem Verpflichtungsgesetz zu verpflichten.

4.9 Auffälligkeiten bei Preisgestaltungen

- 80 Bei 2 vor Ort geprüften, beschränkt ausgeschriebenen Maßnahmen bestehen aus Sicht des SRH Auffälligkeiten in der Preisgestaltung in einigen Angeboten. Der Vergleich zwischen bestimmten Angeboten ergab einen nahezu gleichbleibenden prozentualen Auf- bzw. Abschlag bei rd. 70 - 80 % aller Einzelpositionen. In beiden Fällen erstellten die freiberuflichen Planer einen Preisspiegel. Darin wurden alle Positionen mit den jeweils angebotenen Einheits- und Gesamtpreisen der Bieter angegeben und teilweise gekennzeichnet, welcher in Bezug auf die einzelnen Positionen der billigste und der teuerste Bieter war. Die Planer, denen die Leistungsphase 7 gem. § 15 Abs. 2 HOAI a. F. vollständig übertragen worden war, kamen damit ihrer Verpflichtung zum Aufstellen eines Preisspiegels nach Teilleistungen grundsätzlich nach. Eine prozentuale Auswertung der einzelnen Positionen bzw. Teilleistungen untereinander unterblieb.
- 81 Sinn und Zweck eines Preisspiegels ist vor allem, eine vergleichende Übersicht der rechnerischen Ergebnisse zu erlangen und das Prüfen und Werten der Angebote zu ermöglichen. Um mögliche Preisabsprachen oder Mischkalkulationen zu erkennen, empfiehlt der SRH - wie bereits meist praktiziert - die jeweiligen Einheitspreise auch prozentual miteinander ins Verhältnis zu setzen und mit der Kostenberechnung zu vergleichen. Im Rahmen der Wertung festgestellte Auffälligkeiten sind der Verwaltung mitzuteilen. Die Gemeinde hat die Pflicht, die Wertungen des freiberuflichen Planers zu kontrollieren.
- 82 Sofern Auffälligkeiten in der Preisgestaltung und ggf. weitere Indizien einen Verdacht auf Preisabsprachen nahe legen, ist nach Nr. 10 c VwV Korruptionsvorbeugung das SMWA, Landeskartellbehörde, möglichst rasch einzuschalten. Eine Verzögerung der Vergabe ist zu vermeiden, damit ab-

Stärkere Kontrolle der angebotenen Preise erforderlich

⁴⁴ VK Halle, Beschluss vom 08.09.1999, Az.: VK Hal 17/99, zitiert nach www.juris.de, Rdnr. 40 ff.

⁴⁵ Siehe auch OLG München, Beschluss vom 15.07.2005 - Verg 14/05, BauR 2006, 161, VergabeR 2005, 799; Locher/Koebler/Frik, a. a. O., § 33 Rdnr. 198.

⁴⁶ Ingenstau/Korbion, a. a. O., § 12 VOB/A Rdnr. 42.

sprachebeteiligte Bieter dadurch nicht gewarnt werden und beweiskräftige Unterlagen vorzeitig beseitigen. Die Landeskartellbehörde entscheidet nach Prüfung über das weitere Vorgehen.

83 Wettbewerbsbeschränkende sowie unlautere Verhaltensweisen sind gem. § 2 Nr. 1 VOB/A (2006)/§ 2 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A (2009) zu bekämpfen. Ergänzend ordnet § 25 Nr. 1 Abs. 1 lit. c VOB/A (2006)/§ 16 Abs. 1 Nr. 1 d) VOB/A (2009, 2012) an, Angebote derjenigen Bieter, die in Bezug auf die konkret in Rede stehende Vergabe eine unzulässige, wettbewerbsbeschränkende Abrede getroffen haben, auszuschließen.

Preisabsprachen und Korruption durch Öffentliche Ausschreibung vorbeugen

84 Preisabsprachen und Korruption bei der Vergabe von Bauleistungen können am effektivsten mit der Öffentlichen Ausschreibung verhindert werden. Anders als bei Beschränkten Ausschreibungen oder Freihändiger Vergabe werden durch den unbeschränkten Bieterkreis entsprechende Versuche erheblich erschwert. Der öffentliche Wettbewerb wahrt den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit am besten.

4.10 Vergabevermerke

Je „unbürokratischer“ ein Verfahren ist, desto höher sind die Anforderungen an dessen Dokumentation

85 Entgegen den Angaben im Fragebogen lagen bei den örtlich geprüften Maßnahmen nicht immer vollständige Vergabevermerke gem. § 30 Nr. 1 VOB/A (2006)/§ 20 Abs. 1 VOB/A (2009) vor. Bei Freihändigen oder Direktvergaben fehlten diese in einem erheblichen Maße vollständig.

86 Entsprechend § 30 Nr. 1 VOB/A (2002, 2006) waren Vergabevermerke, aus denen die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen ersichtlich sind, zu fertigen. Gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 VOB/A (2009, 2012) ist das Vergabeverfahren zeitnah so zu dokumentieren, dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen in Textform festgehalten werden. Das bedeutet, dass die Dokumentation zeitnah und hinsichtlich der Angaben bzw. Gründe für getroffene Entscheidungen derart detailliert zu erfolgen hat, dass ein mit der Sachlage des Vergabeverfahrens vertrauter Leser diese nachvollziehen kann. § 20 Abs. 1 Satz 2 VOB/A (2009, 2012) gibt zudem einen Mindestinhalt der Dokumentation vor. Ein Verstoß gegen § 30 VOB/A (2006)/§ 20 Abs. 1 VOB/A (2009, 2012) verletzt den vergaberechtlichen Grundsatz der Transparenz. Wie bereits im Abschn. 4.8 vermerkt, sind maßgebliche Entscheidungen und deren Dokumentation Aufgabe der Vergabestelle und dürfen nicht an externe Dritte delegiert werden. Zwar kann sich die Verwaltung Kriterien und Vorschläge von Dritten zu eigen machen, allerdings muss aus einem schriftlichen Vermerk die Zustimmung und Eigenverantwortlichkeit der Vergabestelle deutlich erkennbar sein. Ein Beschluss des Gemeinderates allein, z. B. über die zur Angebotsabgabe aufzufordernden Firmen oder über die Zuschlagserteilung, ist nicht ausreichend.⁴⁷ Eine Dokumentation der Verwaltung muss nicht in Form eines einzigen Vermerks erfolgen. Ausreichend ist, wenn bspw. anhand von separaten Schriftstücken oder Formblättern, z. B. aus dem VHB, zeitnah das gesamte Vergabeverfahren klar und eindeutig nachvollziehbar ist. Vergabevermerke müssen Datum und Unterschrift des Verfassers erkennen lassen. Ohne diese inhaltlichen Vorgaben entfaltet der Vergabevermerk keine Beweisfunktion einer Urkunde.⁴⁸

⁴⁷ Ingenstau/Korbion, a. a. O., § 20 VOB/A, Rdnr. 12; vgl. VK Nordbayern, Beschluss vom 10.10.2002 Az.: 320 VK-3194 -28/02 zu § 18 VOF a. F. – zitiert nach www.juris.de, Rdnr. 64.

⁴⁸ Arbeitshilfe zum Erstellen eines Vergabevermerkes, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stand: September 2008, S. 7 ff., abrufbar unter www.bmvbs.de, Rubrik: Bauauftragsvergabe --> VHB.

4.11 Nutzung der Präqualifizierungsliste

87 Von den geprüften Gemeinden waren mit Stand 13.08.2012 lediglich rd. 22 % als Vergabestelle mit Zugangsberechtigung beim Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e. V. (PQ VOB)⁴⁹ gelistet.

88 Die Präqualifikation (PQ-Verfahren) ist die vorgelagerte, auftragsunabhängige Prüfung von Eignungsnachweisen auf der Basis der in § 6 Abs. 3 VOB/A (2009, 2012) definierten Anforderungen und gegebenenfalls zusätzlicher Kriterien. Mit ihrer Eintragung in die PQ-Liste dokumentieren Bauunternehmen ihre Zuverlässigkeit, Fachkunde und Leistungsfähigkeit.⁵⁰ Dies dient dem Abbau von Bürokratie und der Zeit- und Kostenersparnis.

Unzureichende Nutzung der Präqualifizierungsliste

89 Mangels Zugangsberechtigung der Vergabestellen und der beauftragten Planer für die PQ-Liste konnte die Eignung aller Bieter gem. § 4 SächsVergabeDVO und § 6 Abs. 3 Nr. 1 VOB/A (2009) nicht immer ordnungsgemäß geprüft werden. So vermerkte z. B. ein Ingenieurbüro: „Der Bieter ist im Präqualifikationsverzeichnis eingetragen. Referenzobjekte wurden nicht vorgelegt. Vor einer etwaigen geplanten Auftragsvergabe sollten vom Bieter detaillierte Eignungsnachweise abverlangt werden.“ Gleichzeitig wurde einem nicht präqualifizierten Bieter aufgrund der geringen Mitarbeiterzahl und der vorliegenden Einzelreferenzen die Eignung hingegen abgesprochen. Die Wertung von präqualifizierten und nichtpräqualifizierten Unternehmen auf der 2. Wertungsstufe widersprach teilweise dem Grundsatz der Gleichbehandlung gem. § 2 Abs. 2 VOB/A (2009). Die Gemeinde verkannte, dass der Auftraggeber „keine Einzelnachweise über diejenigen Eignungstatbestände fordern (darf), die bereits Gegenstand der Zertifizierung waren.“⁵¹

90 Die Liste präqualifizierter Unternehmen wird im Internet veröffentlicht.⁵² Der für die Öffentlichkeit frei zugängliche Teil der Liste gibt lediglich Auskunft über Name, Anschrift, Leistungsbereiche und Registriernummer der präqualifizierten Bauunternehmen. Für die Einsichtnahme in die hinterlegten Eignungsnachweise muss die Vergabestelle ein **kostenfreies** Passwort beim PQ VOB beantragen.⁵³ Für einige Nachweise, insbesondere in Bezug auf die Zuverlässigkeit, wie z. B. „keine Eintragung im Gewerbezentralregister“, genügt sicherlich der Rückschluss auf die im Angebot angegebene und im frei zugänglichen Teil des PQ-Verzeichnisses überprüfte Registriernummer. Eine Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Fachkunde erfordert zumindest bei Unternehmen, die dem Auftraggeber nicht bereits selbst bekannt sind, dass die Vergabestelle eine Einsicht in die passwortgeschützten Nachweise vornimmt. Nur so kann die Vergabestelle sicherstellen, dass die Bieter über die personellen, technischen und wirtschaftlichen Mittel für die ordnungsgemäße Ausführung des konkreten Bauvorhabens verfügen. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu dokumentieren.

5 Stellungnahmen

91 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Dem SSG wurde der Beitrag zur Kenntnis gegeben. Die Empfehlungen des SMI und des SSG wurden in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet, soweit dies der SRH für erforderlich hielt.

92 Der SSG hält es aufgrund des Umfangs des Fragebogens und des damit verbundenen (zeitlichen) Aufwandes beim Ausfüllen für fraglich, dass „auch wirklich realistische Rückschlüsse auf das Vergabeverhalten in allen sächsischen Kommunen“ gezogen werden können. Er weist ferner darauf

⁴⁹ Abrufbar unter <http://www.pq-verein.de/anlage3029binary>.

⁵⁰ Vgl. unter www.bmvbs.de Rubrik: Bauwesen/Baufauftragsvergabe/Präqualifizierung.

⁵¹ VK Sachsen, Beschluss vom 11.05.2010, Az.: 1/SVK/011/10 zu § 8 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A (2006), zitiert nach www.juris.de, Rdnr. 72ff.

⁵² http://www.pq-verein.de/pq_liste/index.html.

⁵³ http://www.pq-verein.de/pq_liste/informationen_fuer_oeffentliche_auftraggeber,id=1419.html.

hin, dass die, empfehlenden Charakter besitzenden, Hinweise des SMI zur Vergabe öffentlicher Aufträge im kommunalen Bereich im Freistaat Sachsen seit dem Jahr 2008 nicht novelliert worden sind und den Kommunen somit - seit der umfangreichen Novelle der VOB 2009 - keine aktuellen Handlungsempfehlungen und Hilfestellungen im Bereich des Vergaberechts mehr zur Verfügung standen.

- 93 Der SSG unterstreicht seine langjährige Forderung nach Entbürokratisierung und Verschlankung der vergaberechtlichen Vorschriften, um den kommunalen Auftraggebern im Unterschwellenbereich mehr Spielräume bei der Auftragsvergabe einzuräumen. Entbürokratisierung und Wettbewerb schlossen sich dabei nicht aus, sondern seien im Vergaberecht in Einklang zu bringen.

6 Folgerungen

- 94 **Gemäß § 11 SächsVergabeDVO hat der Dienstherr oder Arbeitgeber sicherzustellen, dass ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden ist und durch regelmäßige Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen dieser Standard auch für die Zukunft gesichert wird.**
- 95 **Die Bürgermeister haben dafür Sorge zu tragen, dass die Gemeinde bei der Vergabe öffentlicher Aufträge „Herr des Verfahrens“ ist. Nicht-delegierbare Bauherrenaufgaben dürfen nicht auf freiberufliche Planer übertragen werden.**
- 96 **Den Gemeinden wird aus Gründen der Rechtssicherheit, der Zeit- und Kostenersparnis sowie zur Entlastung ihrer Mitarbeiter empfohlen, die vorhandenen Institutionen, wie z. B. die Auftragsberatungs- und Nachprüfungsstellen und das Sächsische Druck- und Verlagshaus, intensiver zu nutzen. Eine Anmeldung beim Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen e. V. (PQ VOB) hält der SRH für erforderlich.**
- 97 **Gemeinderäte haben gem. § 35 Abs. 3 SächsGemO die Pflicht, ihr Mandat nach dem Gesetz und ihrer, freien dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung auszuüben. Die Verfolgung eigener unternehmerischer Interessen ist untersagt. Vertragsbeziehungen der Gemeinde zu den betreffenden Gemeinderäten sollten durch die örtliche Rechnungsprüfung bzw. durch die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden verstärkt Prüfungsgegenstand sein.**
- 98 **Die Gemeinden haben die geltenden Vergabevorschriften, vor allem die Grundsätze nach § 2 Abs. 1 und 2 VOB/A: Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung, einzuhalten. Unternehmen, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind, dürfen nicht bevorzugt werden. Kriterien und Vorschläge von Dritten sind durch die Verwaltung zu kontrollieren. Sofern sich die Gemeinde diese zu eigen machen will, muss aus einem schriftlichen Vermerk die Zustimmung und Eigenverantwortlichkeit der Vergabestelle deutlich erkennbar sein. In allen entscheidenden Schritten eines Vergabeverfahrens muss das Vieraugenprinzip gewährleistet sein. Je „unbürokratischer“ ein Verfahren ist, desto höher sind die Anforderungen an dessen Dokumentation.**

Leipzig, den 1. November 2012

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Dr. Spriegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

01. November 2012

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1010

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.