



Wir beraten Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Beratende Äußerung

BERATUNG

**Vergaben bei öffentlicher Förderung von
Baumaßnahmen**

Vergaben bei öffentlicher Förderung von Baumaßnahmen

Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SäHO

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
0 Zusammenfassung	7
1 Vorbemerkung	8
2 Beratungsgegenstand	9
3 Förder- und Vergaberecht	10
3.1 Vergaberechtliche Regelungen in den Bewilligungsbescheiden	12
3.2 Adressatengerechtigkeit der Regelungen zur Anwendung des Vergaberechts	13
4 Konsequenzen festgestellter Vergabeverstöße	14
5 Kontrolle der Vergabevorschriften durch die Bewilligungsstellen	15
5.1 Erkenntnisse aus den örtlichen Erhebungen bei den Bewilligungsstellen	15
5.2 Prüfung der Durchführung von Vergabeverfahren des Zuwendungsempfängers	16
5.3 Auffassungen der Ressorts zur Kontrollpflicht	19
5.4 Intensität der durchgeführten Vergabeprüfungen	21
5.5 Sachverstand der Bewilligungsstellen im Vergaberecht	22
5.6 Schwierigkeitsgrad der festgestellten Vergabefehler	23
6 Spezifische Vorgaben in den Förderrichtlinien der einzelnen Ressorts zur Anwendung der Vergabevorschriften und zur Rückforderung von Fördermitteln bei Vergabefehlern	25
6.1 RL GH/2007 des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft	25
6.2 Regelungen zum Vergaberecht und zur Rückforderung von Fördermitteln bei festgestellten Vergabeverstößen in der RL-KStB des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	27
7 Spezifische Regelungen zur Anwendung der Vergabevorschriften in den Bewilligungsbescheiden	28
8 Einzelfeststellungen zur möglichen Rückforderung von Fördermitteln wegen festgestellter Vergabeverstöße in den geprüften Unterförderbereichen	28
9 Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs	31
9.1 Vergabeprüfungen durchführen	31
9.2 Bewilligungsbehörden zu Vergabeprüfungen in den Fachförderrichtlinien verpflichten	32
9.3 Zuwendungsbescheide verständlich formulieren	32
9.4 Hinweise zur Kontrolle der Vergabevorschriften einführen	32
9.5 Rückforderungen prüfen	33
9.6 Leitlinien zur Festsetzung von Rückforderungen auch bei Bundes- und Landesmitteln einführen	33
9.7 Fachkompetenzen in den Förderreferaten stärken	33
9.8 Innerhalb der Ressorts einheitliche Verfahrensweise in allen Zuwendungsbereichen sicherstellen	33
10 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen	34
11 Schlussbemerkung	35

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: Geprüfte Unterförderbereiche und Förderrichtlinien
- Tabelle 2: Maßnahmen der Bewilligungsbehörden
- Tabelle 3: Prüfung der Durchführung von Vergabeverfahren des Zuwendungsempfängers
- Tabelle 4: Sachverstand zum Vergaberecht bei den Förderreferaten
- Tabelle 5: Mögliche Berichtigung von nicht erkannten Vergabeverstößen bei entsprechender Anwendung der Korrektursätze der COCOF

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Anteil der Maßnahmen mit Vergabeverstößen an den geprüften Maßnahmen
- Abbildung 2: Anteil der Maßnahmen mit Vergabeverstößen an den neu geprüften Maßnahmen
- Abbildung 3: Anteil der von den Bewilligungsstellen festgestellten Vergabeverstöße
- Abbildung 4: Anteil der von den Bewilligungsstellen festgestellten Vergabeverstöße bei neu geprüften Baumaßnahmen
- Abbildung 5: Festgestellte Arten der Vergabefehler bei 44 geprüften Baumaßnahmen
- Abbildung 6: Festgestellte Arten der Vergabefehler bei 23 neu geprüften Baumaßnahmen

Abkürzungsverzeichnis

ANBest-K	Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften	SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung	SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
BNBest-KStB	Besondere Nebenbestimmungen für Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger	SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
COCOF	Leitlinien der EU zur Festsetzung von Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen die Vergabevorschriften	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	SRH	Sächsischer Rechnungshof
EU	Europäische Union	StRPrÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
FÖMISAX	Landeseinheitliche Fördermitteldatenbank Sachsen	VOB bzw. VOB/A	Vergabe und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
Föri SHB/FöriSIF	Förderrichtlinie Schulhausbau/ Schulische Infrastruktur (Förderrichtlinie Schullnra)	VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
FRFw/RLFw	Förderrichtlinie Feuerwehrewesen/ Richtlinie Feuerwehrförderung	VOL bzw. VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	VVK	Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen des Freistaates Sachsen an kommunale Körperschaften
KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen	VwV	Verwaltungsvorschrift(en)
LASuV	Landesamt für Straßenbau und Verkehr	VwV Beschleunigung Vergabeverfahren	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
LD	Landesdirektion	VwV Kita-Investitionen/ VwV Kita Bau	Verwaltungsvorschrift des SMS über die Gewährung pauschalierter Fördermittel für Investitionen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen/Verwaltungsvorschrift des SMK über die Gewährung pauschalierter Fördermittel für Baumaßnahmen und Ausstattung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen
LRÄ	Landratsämter		
RL GH/2007	Förderrichtlinie Gewässer/Hochwasserschutz		
RL-KStB	Richtlinie des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger		
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank	VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO
SächsVergabeG	Sächsisches Vergabegesetz	VwV StBauE	Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement		
SK	Sächsische Staatskanzlei		
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern		
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa Sächsisches Staatsministerium der Justiz (ab 01.04.2012)		
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus (ab 01.04.2012) Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport (bis 31.03.2012)		

0 Zusammenfassung

Die Einhaltung von Vergabevorschriften ist keine Formalität und kein Selbstzweck. Vielmehr sollen sie sicherstellen, dass Aufträge wirtschaftlich im Wettbewerb vergeben werden, die Auftragsvergabe transparent ist, alle Bieter gleichbehandelt werden und mit dem Einsatz öffentlicher Fördergelder auch der Mittelstand gefördert wird.

Der SRH stellte in den letzten Jahren bei seinen Prüfungen häufig Vergabeverstöße bei öffentlich geförderten Baumaßnahmen fest. Diese blieben meist ohne nennenswerte Konsequenzen. Zuletzt wurde 2015 eine ressortübergreifende Prüfung von Vergaben bei öffentlich geförderten Baumaßnahmen durchgeführt. In die Untersuchungen wurden exemplarisch 6 Förderprogramme einbezogen. Die Förderung dieser Programme in den letzten 5 Jahren betrug rd. 2 Mrd. €.

In Sachsen, wie auch in anderen Ländern, werden die Empfänger von Fördermitteln durch Auflagen in den Bewilligungsbescheiden verpflichtet, die Vergabevorschriften einzuhalten.

Der SRH stellte fest, dass nicht nur die zuständigen staatlichen Dienststellen, sondern auch die Empfänger von Fördermitteln dem Vergaberecht regelmäßig zu wenig Bedeutung beimessen. Die staatlichen Dienststellen prüfen die Einhaltung der Vergabevorschriften nur teilweise.

Förderempfänger von 44 geprüften Baumaßnahmen hielten in 88 Fällen die Vergabevorschriften nicht ein. Sie beachteten u. a. den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung nicht, führten entgegen den Vorgaben der VOF keine europaweite Ausschreibung durch. Häufig fehlten die Vergabevermerke und die Vergabeverfahren waren deshalb nicht nachvollziehbar dokumentiert. Auch wurden häufig die in der VOB vorgegebenen Fristen missachtet.

Die vom SRH festgestellten Vergabeverstöße blieben regelmäßig ohne Konsequenzen. Der SRH fordert, beim Einsatz von Landes- und Bundesmitteln Vergabeproofungen durchzuführen. Das SMF sollte die zuständigen staatlichen Dienststellen darauf hinweisen, dass generell Prüfungen von Widerrufsmöglichkeiten vorzunehmen sind und Entscheidungen hinreichend dokumentiert werden. Für den SRH ist es unerlässlich, dass landeseinheitliche Hinweise erarbeitet werden, mit deren Hilfe Missachtungen oder Fehler bei der Vergabe bewertet werden. Bewilligungsstellen können Ermessensentscheidungen bei Rückforderungen auf dieser Basis treffen.

Der SRH sieht ferner das Erfordernis einer einheitlichen Regelung zur Festsetzung der Höhe dieser Rückforderungen. Die Anwendung des COCOF-Katalogs wäre eine solche Möglichkeit. Dadurch würde für alle Förderverfahren dieselbe Grundlage gelten. Dies wäre nicht nur eine sinnvolle Vereinheitlichung, sondern zusätzlich ein Beitrag zum Bürokratieabbau. Der

SRH empfiehlt daher, auch für Förderungen, bei denen Bundes- und/oder Landesmittel eingesetzt werden, die Einführung des COCOF-Katalogs zu prüfen.

1 Vorbemerkung

Die Beratende Äußerung baut auf der ressortübergreifenden Prüfungsmitteilung „Vergabe bei öffentlicher Förderung“ auf und fasst die Ergebnisse dieser Prüfung zusammen. Ziel dieser Prüfung war ein Vergleich des Umgangs der verschiedenen Bewilligungsbehörden mit Vergabeverstößen in Förderverfahren. Es sollte verglichen werden, wie die einzelnen Ressortbereiche mit festgestellten Vergabeverstößen umgehen und welche Konsequenzen ergriffen werden. Im Ergebnis der Prüfung sollten Empfehlungen im Hinblick auf eine möglichst einheitliche Vorgehensweise gegeben werden. Der SRH prüfte dazu 44 geförderte Baumaßnahmen aus 6 Unterförderbereichen. Die Förderrichtlinien in den Unterförderbereichen wurden so ausgewählt, dass die wichtigsten Bewilligungsbehörden vertreten sind.

In der folgenden Tabelle sind die in die Prüfung einbezogenen Unterförderbereiche und Förderrichtlinien dargestellt.

Tabelle 1: Geprüfte Unterförderbereiche und Förderrichtlinien

Ressort	Unterförderbereich	Bewilligungsbehörde	Förderrichtlinie
SMK	Frühkindliche Bildung	KSV, LRÄ	VwV Kita-Investitionen/ VwV Kita Bau
SMK	Schulinfrastruktur	SAB	Föri SHB/FöriSIF
SMI	Städtebauliche Erneuerung	SAB	VwV StBauE
SMI	Rettungswesen	LD	FRFw/RLFw
SMUL	Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz	LD	RL GH/2007
SMWA	Kommunaler Straßenbau	LASuV	RL-KStB

Bei 21 Förderbaumaßnahmen wurden die Ergebnisse aus vorangegangenen Prüfungen von Baumaßnahmen, die in den Jahren 2008 bis 2014 fertiggestellt worden sind, im Rahmen einer Nachschau ausgewertet. Der SRH bzw. die StRPrÄ hatten bei diesen Baumaßnahmen in früheren Prüfungen Vergabeverstöße festgestellt. Diese Prüfungsergebnisse waren den Bewilligungsstellen teilweise bekannt. Bei den vom SRH geprüften Förderfällen handelte es sich um überörtliche Kommunalprüfungen Großer Kommunaler Baumaßnahmen. Die Prüfungsberichte mit den Feststellungen zu Vergabeverstößen wurden den Rechtsaufsichtsbehörden der geprüften Stellen zugeleitet. Ob diese die Bewilligungsstelle über die Vergabeverstöße informiert hat, wurde bei der baufachlichen Prüfung vom SRH nicht in allen Fällen weiterverfolgt. Die StRPrÄ haben in ihren Berichten teilweise die geprüften Kommunen verpflichtet, die Prüfungsfeststellungen zum Förderverfahren an die Bewilligungsstellen weiterzuleiten. Bei der Nachschau des SRH wurden bei den zuständigen Bewilligungsstellen die entsprechenden Bewilligungsakten eingesehen und geprüft, ob die festgestellten Vergabe-

verstöße der Bewilligungsbehörde bekannt waren und zu Konsequenzen für die Fördermittelempfänger geführt hatten.

Weitere 17 Förderbaumaßnahmen wurden vom SRH aus der FÖMISAX ausgewählt. Bei 6 geförderten Maßnahmen überließ der SRH den Bewilligungsbehörden die Auswahl der zu prüfenden Fälle. In diesen Förderfällen wurden in einem ersten Schritt die in den Akten vorhandenen Vergabeunterlagen geprüft. Anschließend wurde ausgewertet, ob die Bewilligungsstelle die vorgefundenen Vergabeverstöße erkannt hat und wenn ja, welche Maßnahmen gegen den Zuwendungsempfänger eingeleitet wurden. Teilweise war aus den Bewilligungsakten erkennbar, dass die Zuwendungsempfänger Vergabeunterlagen vorgelegt hatten, diese jedoch von der Bewilligungsstelle wieder zurückgegeben worden waren. In diesen Fällen wurde die in den Verwaltungsakten vorhandene Dokumentation zur Vergabeprüfung ausgewertet. Der SRH stellte auch in diesen Fällen eine hohe Anzahl an Vergabeverstößen fest, die von den Bewilligungsbehörden nicht gesehen wurden und daher ohne Konsequenzen blieben. Die festgestellte Verfahrenspraxis der Zuwendungsbehörden im Umgang mit dem Vergaberecht zeigt nach Auffassung des SRH einen grundsätzlichen Handlungsbedarf des Freistaates Sachsen auf.

Die Stellungnahmen der geprüften Ressorts zu den Prüfungsfeststellungen des SRH wurden in die vorliegende Beratende Äußerung aufgenommen.

2 Beratungsgegenstand

Kommunale und diesen gleichgestellte Zuwendungsempfänger sind sowohl gesetzlich nach dem GWB als auch nach den allgemeinen Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen das geltende Vergaberecht anzuwenden.

Auch private Zuwendungsempfänger sind nach dem GWB in den dort genannten Fällen zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet, wenn die geförderten Vorhaben mit mehr als 50 % Fördermitteln finanziert werden.

Für private Zuwendungsempfänger gilt dies aktuell ab einem Gesamtbetrag der Zuwendung von 100.000 €. Weiter sehen die Nebenbestimmungen für Fälle der Nichterfüllung der Auflagen einen Widerruf bzw. Teilwiderruf des Zuwendungsbescheides vor, verbunden mit der Rückforderung bzw. Teilrückforderung der Zuwendungen.

Im Prüfungszeitraum von 2008 bis 2014 wurden im Freistaat Sachsen für die geprüften Förderrichtlinien insgesamt 2,67 Mrd. € an Fördermitteln ausgegeben. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Fördermittel für Investitionen. Angesichts dieses enormen Bauvolumens wird deutlich, welche grundlegende Bedeutung die Finanzhilfen für den einzelnen Zuwendungsempfänger und für die Konjunktur der sächsischen Wirtschaft insgesamt haben. Daher

ist es erforderlich, dass alle Aufträge in einem fairen Wettbewerb, der von Transparenz gekennzeichnet ist, vergeben werden.

Schwerpunkt dieser Beratenden Äußerung ist es aufzuzeigen, dass in den vom SRH geprüften Unterförderbereichen das Vergaberecht überwiegend nicht geprüft wird und Vergabeverstöße damit ohne Konsequenzen bleiben. Die Beratende Äußerung soll die Folgen dieser Verfahrensweise aufzeigen und Handlungsempfehlungen zur Abhilfe geben.

Der SRH sieht auch das Erfordernis einheitlicher Maßstäbe für Verwaltungsmaßnahmen bei festgestellten Verstößen gegen das Vergaberecht. Die Ressorts sollen angehalten werden, zukünftig sicherzustellen, dass die Bewilligungsbehörden die Einhaltung des Vergaberechts prüfen und dabei berücksichtigen, ob sich festgestellte Vergabeverstöße auf die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel auswirken. Soweit dies der Fall ist, prüfen die Bewilligungsbehörden den Erlass von Widerrufs- bzw. Teilwiderrufsbescheiden. Werden solche Bescheide erlassen, ist die Zuwendung zu erstatten. Wenn die Ressorts die Umsetzung der bestehenden haushaltsrechtlichen Regelungen in ihren Zuständigkeitsbereichen durchsetzen, können die auf diesem Weg freiwerdenden Haushaltsmittel dann für zusätzliche Fördervorhaben eingesetzt werden. Beispielhaft wäre hier anzuführen, dass die SAB bei 3 Schulhausbaumaßnahmen insgesamt 2,32 Mio. € Fördermittel wegen Vergabeverstößen zurückforderte, was einen Anteil von 22,5 %¹ der bewilligten Fördermittel ausmachte.

3 Förder- und Vergaberecht

Förderrecht und Vergaberecht sind zwei unterschiedliche Rechtsgebiete. Öffentliche Auftraggeber wie Gebietskörperschaften, juristische Personen des öffentlichen Rechts usw. haben die Vergabevorschriften immer zu beachten. Aber auch private Förderempfänger haben die Vergabevorschriften einzuhalten, wenn:

- Tiefbaumaßnahmen, Krankenhäuser, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen, Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsgebäude mit mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (Gleichstellung von Förderempfängern mit öffentlichen Auftraggebern, § 99 Nr. 4 des GWB);
- bis 2014 für eine Baumaßnahme öffentliche Mittel von mehr als 50.000 € bewilligt wurden. Rechtliche Grundlage sind die Allgemeinen Nebenbestimmungen zu § 44 SÄHO. Die Vergabevorschriften werden Bestandteil des Förderrechts, haben aber keine Außenwirkung. Sie entfalten ihre Außenwirkung erst mit der Bekanntgabe des Bewilligungsbescheides.

¹ Fördermittel für	Gymnasium Rochlitz	4,9 Mio. €	Rückforderung	1,954 Mio. €*
	Grund-/Mittelschule Nünchritz	3,4 Mio. €	Rückforderung	0,352 Mio. €
	Sporthalle Borna-Nord	2,0 Mio. €	Rückforderung	0,016 Mio. €
	Summe	10,3 Mio. €		2,322 Mio. €

* (Noch nicht rechtskräftig festgestellt.)

Die Vergabevorschriften sehen keine Konsequenzen für den Umgang mit Fördermitteln vor, wenn ihre einschlägigen Regelungen nicht eingehalten werden. Dagegen sieht das Zuwendungsrecht in den Allgemeinen Nebenbestimmungen u. a. eine Rückforderung² von Förderungen vor, wenn verpflichtend auferlegte Auflagen, wie die Einhaltung der Vergabevorschriften, nicht beachtet wurden.

Bei Maßnahmen, die mit EU-Mitteln gefördert wurden, ist zu berücksichtigen, dass sich die Missachtung der Vergabevorschriften nicht nur im Rechtsverhältnis zwischen Förderempfänger und Fördergeber auswirkt, sondern auch Finanzkorrekturen der EU gegenüber dem Freistaat Sachsen zur Folge haben können.

Das Vergaberecht besteht aus einer Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen der EU sowie von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder. Es trägt neben den ordnungspolitischen Anliegen zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel bei. Die Vergabe von Aufträgen im Wettbewerb soll jedem geeigneten Bieter die Chance eröffnen, einen Auftrag zu erhalten, der mit öffentlichen Geldern gefördert wurde. Außerdem soll der Korruption und wettbewerbsschädlichem Verhalten vorgebeugt werden.

Das GWB nennt in §§ 97, 122, 127 die allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts:

- Wettbewerbsgrundsatz

Allen potenziellen Anbietern soll die Möglichkeit eröffnet werden, sich im Wettbewerb gleichberechtigt um einen Auftrag zu bewerben.

- Transparenzgebot

Ziele der Transparenz sind, die Bieter zu schützen und eine Kontrolle des Vergabeverfahrens zu ermöglichen. Gleichzeitig ist dieses Gebot auch im Interesse des Auftraggebers, da es dazu beiträgt, Missbräuche und Wettbewerbsverstöße zu vermeiden.

- Gleichbehandlungsgrundsatz

Bieter sollen „[...] nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung bei der Abfassung ihrer Angebote die gleichen Chancen haben, was voraussetzt, dass die Angebote aller Bieter den gleichen Bedingungen unterworfen sein müssen. [...]“³

² Siehe § 1 SächsVwVfZG i. V. m. §§ 49, 49a VwVfG.

³ EuGH, Urteil vom 06.11.2014, C-42/13, Rdnr. 44.

- Förderung mittelständischer Interessen

Der Mittelstand soll gefördert werden. Deshalb sollen mittelständische Interessen bei der Vergabe von Aufträgen berücksichtigt werden.

Große Aufträge sollen in Fach- und Teillose aufgeteilt werden, damit kleineren Unternehmen die Möglichkeit eröffnet wird, am Wettbewerb teilzunehmen. Bauaufträge an Generalunternehmer haben hingegen zur Folge, dass sich der Bieterkreis verkleinert.

- Grundsatz der Bieterreignung

Aufträge sind nur an fachkundige und leistungsfähige Unternehmen zu vergeben. Der Auftraggeber kann zusätzliche Anforderungen, wie soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte in seine Entscheidung einbeziehen.

- Wirtschaftlichkeitsgrundsatz

Der Zuschlag ist dem Anbieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot zu erteilen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass damit das billigste Angebot gemeint ist.

3.1 Vergaberechtliche Regelungen in den Bewilligungsbescheiden

Der Freistaat Sachsen gewährt die Fördermittel nach den §§ 23, 44 SÄHO. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen zu § 44 SÄHO sind grundsätzlich unverändert zum Bestandteil der Bewilligungsbescheide zu machen. Zur Vergabe von Aufträgen galten bis einschließlich 2014 folgende Regelungen:

Kommunale Körperschaften

Für kommunale Förderempfänger gelten die ANBest-K.

- Bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks sind die nach dem Gemeindefirtschaftsrecht anzuwendenden Vergabevorschriften, die Richtlinien für die bevorzugte Berücksichtigung bestimmter Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und, wenn die Zuwendung 50.000 € übersteigt, die VOL/A zu beachten.
- Verpflichtungen des Zuwendungsempfängers, aufgrund des Vierten Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge, den Abschn. 2 der VOB/A bzw. den Abschn. 2 der VOL/A sowie die VOF in der jeweils gültigen Fassung anzuwenden oder andere Vergabebestimmungen einzuhalten, bleiben unberührt.

Andere Förderempfänger

Für die anderen Förderempfänger gelten die ANBest-P. Zur Vergabe von Aufträgen enthielten diese bis einschließlich 2014 folgende Regelungen.

Wenn die Förderung oder bei Finanzierung durch mehrere Stellen der Gesamtbetrag der Förderung mehr als 50.000 € beträgt, sind in der jeweils gültigen Fassung anzuwenden:

- bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen der Abschn. 1 der VOB/A,
- bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen der Abschn. 1 der VOL/A,
- Verpflichtungen des Zuwendungsempfängers, aufgrund des Vierten Teils des GWB und der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge, den Abschn. 2 der VOB/A bzw. den Abschn. 2 der VOL/A sowie die VOF in der jeweils gültigen Fassung anzuwenden oder andere Vergabebestimmungen einzuhalten, bleiben unberührt.

3.2 Adressatengerechtigkeit der Regelungen zur Anwendung des Vergaberechts

Die Zuwendungsempfänger werden über die zuvor genannten haushaltsrechtlichen Allgemeinen Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid zur Beachtung des Vergaberechts verpflichtet. Diese werden nicht in den Textteil des Zuwendungsbescheides aufgenommen, sondern lediglich als eine von mehreren Anlagen beigefügt. Teilweise nehmen die Bewilligungsbehörden individuelle Regelungen in die Zuwendungsbescheide auf, aus denen sich mittelbar das Erfordernis zur Durchführung eines Vergabeverfahrens ergibt. Im Unterförderbereich Schulinfrastruktur sind bspw. Vergabeunterlagen mit dem ersten Auszahlungsantrag vorzulegen. Soweit dies nicht der Fall ist, erlangt der Zuwendungsempfänger nur durch Lesen aller Anlagen Kenntnis von seiner Verpflichtung zur Anwendung des Vergaberechts. Hinzu kommt, dass die Folgen von Vergabeverstößen für den Zuwendungsempfänger nicht ohne Weiteres erkennbar sind. In den Allgemeinen Nebenbestimmungen ist unter dem Pkt. „Erstattung der Zuwendung, Verzinsung“ ausgeführt, dass die Zuwendung zu erstatten ist, wenn der Zuwendungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen, widerrufen oder sonst unwirksam wird. Weiter führen die Allgemeinen Nebenbestimmungen aus, dass ein solcher Widerruf auch in Betracht kommen kann, wenn eine Auflage nicht erfüllt wird. Der Zuwendungsempfänger muss also erkennen, dass die Anordnung der Anwendung des Vergaberechts eine Auflage ist, und deren Nichterfüllung, die Erstattung der Zuwendung nach sich ziehen kann.

Der SRH empfiehlt, zukünftig in allen Unterförderbereichen die Verpflichtung zur Anwendung des Vergaberechts als eigene Nebenbestimmung in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen und nicht darauf zu vertrauen, dass der Zuwendungsempfänger alle Anlagen sorgfältig liest.

Weiter empfiehlt der SRH, in allen Unterförderbereichen die Hinweise zum Zuwendungsbescheid dahin gehend zu ergänzen, dass der Zuwendungsempfänger bei Vergabeverstößen mit Rückforderungen rechnen muss. Damit würde Klarheit für alle am Zuwendungsverfahren Beteiligten hergestellt. Vergabeverstößen könnte auf diesem Weg präventiv entgegengewirkt werden.

4 Konsequenzen festgestellter Vergabeverstöße

Die in der Vorbemerkung genannte Prüfung des SRH ergab, dass lediglich in 1 von 6 geprüften Unterförderbereichen bei festgestellten Vergabeverstößen Konsequenzen gegenüber den Zuwendungsempfängern durchgesetzt wurden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Umgang mit Vergabestößen in den geprüften Unterförderbereichen.

Tabelle 2: Maßnahmen der Bewilligungsbehörden

Unterförderbereich	Frühkindliche Bildung	Schulinfrastruktur	Städtebauliche Erneuerung	Rettungswesen	Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz	Kommunaler Straßenbau
Durchgeführte Maßnahmen	Keine Konsequenzen bei Vergabeverstößen.	Vergabeverstöße führten zur Rückforderung.	Vergabeverstöße hatten keine Konsequenzen zur Folge.			

Lediglich im Unterförderbereich Schulinfrastruktur zogen festgestellte Vergabeverstöße Rückforderungen von Fördermitteln nach sich.

Die zuständige Bewilligungsbehörde SAB hat sich mit den Auszahlungsanträgen umfangreiche Vergabeunterlagen vorlegen lassen und diese auch geprüft. Dieses Verfahren wurde im Unterförderbereich Schulinfrastruktur sowohl bei EFRE-Förderung als auch beim Einsatz von Landesfördermitteln angewandt. Hat die SAB einen Vergabeverstoß festgestellt, wurde dieser entsprechend sanktioniert. Widerrufsbescheide wurden erlassen und Rückforderungen geltend gemacht. Die SAB als Bewilligungsbehörde hat zur Bemessung der Finanzkorrekturen den bei EFRE-Förderung anwendbaren COCOF-Katalog auch bei Förderung aus Landesmitteln herangezogen.

In 5 von 6 geprüften Unterförderbereichen wurden keine förderrechtlichen Konsequenzen ergriffen. Die Bewilligungsbehörden des Freistaates Sachsen messen den Vergabeverstößen lediglich eine untergeordnete Rolle bei.

5 Kontrolle der Vergabevorschriften durch die Bewilligungsstellen

Der SRH prüfte, ob die fehlende Rückforderung von Fördermitteln darauf zurückzuführen ist, dass die Bewilligungsbehörden die Einhaltung des Vergaberechts nicht ausreichend kontrollieren.

5.1 Erkenntnisse aus den örtlichen Erhebungen bei den Bewilligungsstellen

Der SRH wurde bei seinen örtlichen Erhebungen von den Bewilligungsstellen darauf hingewiesen, dass die Kontrolle der Einhaltung der Nebenbestimmungen zum Vergaberecht nicht prioritär sei, weil Zuwendungsempfänger fast ausschließlich Kommunen seien und diese rechtssicher in der Anwendung und Umsetzung des Vergaberechts handelten. In 2 Unterförderbereichen wird Vergaberecht daher nur auf Plausibilität geprüft. Zuwendungsempfänger war in den 44 geprüften Fällen fast ausschließlich die kommunale Ebene.

Die insgesamt 44 vom SRH geprüften Maßnahmen setzen sich zusammen aus 21 Fördermaßnahmen, bei denen in vorangegangenen Prüfungen Vergabeverstöße festgestellt worden waren, die einer Nachschau unterzogen wurden (Anteil der Maßnahmen mit Vergabeverstößen 100 %), und 17 Fördermaßnahmen, die aus der FÖMISAX ausgewählt wurden, und 6 von den Zuwendungsgebern selbst ausgewählten Fällen.

In dem folgenden Diagramm wird die Anzahl der Maßnahmen mit Vergabeverstößen der Gesamtzahl der vom SRH geprüften Maßnahmen gegenübergestellt.

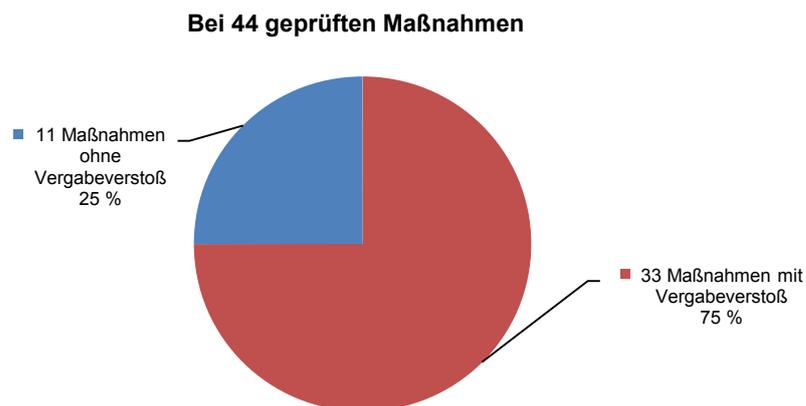


Abbildung 1: Anteil der Maßnahmen mit Vergabeverstößen an den geprüften Maßnahmen

Aus dem Diagramm wird deutlich, dass bei 75 % der insgesamt vom SRH geprüften Maßnahmen Vergabeverstöße festgestellt wurden.

Auch wenn man die Maßnahmen herausnimmt, bei denen die Vergabeverstöße dem SRH bereits bekannt waren, besteht auch bei den neu geprüften Maßnahmen eine hohe Fehlerquote.

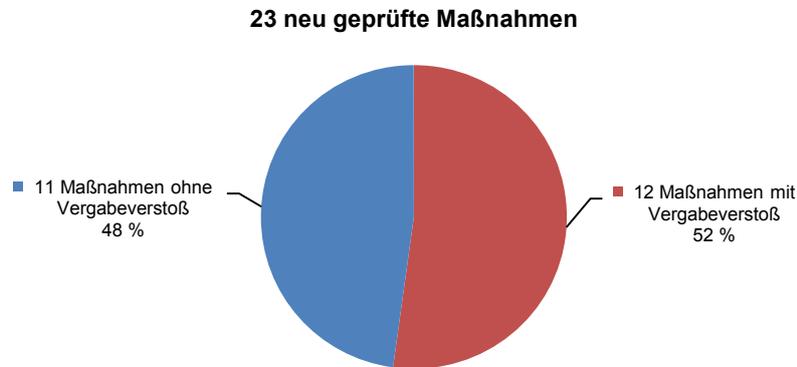


Abbildung 2: Anteil der Maßnahmen mit Vergabeverstößen an den neu geprüften Maßnahmen

Bei 52 % der neu vom SRH geprüften Maßnahmen wurden Vergabeverstöße festgestellt.

Die Annahme der Bewilligungsbehörden im Hinblick auf die Rechtssicherheit der Kommunen bei der Anwendung des Vergaberechts wird durch die Prüfungsergebnisse des SRH widerlegt.

5.2 Prüfung der Durchführung von Vergabeverfahren des Zuwendungsempfängers

Die unverträglich hohe Fehlerquote warf die Frage auf, ob die Zuwendungsbehörden überhaupt die Einhaltung des Vergaberechts prüfen. Nach den Prüfungserfahrungen des SRH wird die Prüfung der Einhaltung des Vergaberechts durch die Bewilligungsbehörden im Freistaat Sachsen in sehr unterschiedlichem Maße vorgenommen. In der folgenden Tabelle ist dargestellt, ob und wie die Vergabeprüfung durchgeführt wird.

Tabelle 3: Prüfung der Durchführung von Vergabeverfahren des Zuwendungsempfängers

Unterförderbereich	Frühkindliche Bildung	Schulinfrastuktur	Städtebauliche Erneuerung	Rettungswesen	Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz	Kommunaler Straßenbau
Prüfungshandlungen	Keine Vergabeprüfung.	Zeitnahe Vergabeprüfung.	Vergabeprüfung erfolgt nur anlassbezogen.	Vergabeprüfung erst mit Verwendungsnachweisprüfung.	Plausibilitätsprüfung durch LD Sachsen, Dienststelle Leipzig. Prüfung und Bestätigung der Ausschreibung durch Vergabereferat der LD Sachsen, Dienststelle Chemnitz bei Nettogesamtauftragswert >100.000 €.	Bei Landesmitteln: Plausibilitätsprüfung Bei EFRE-Maßnahmen: Vergabeprüfung gemäß Arbeitsanleitung bei Auszahlung

Keine Vergabeprüfung

Im Unterförderbereich Frühkindliche Bildung mit ausgereichten Landesmitteln im Prüfungszeitraum von rd. 359 Mio. € führten die LRÄ in keinem Fall Vergabeprüfungen bei den Empfängern der Zuwendungen durch, stellten demzufolge auch keine Vergabeverstöße fest und angezeigte Sanktionen unterblieben.

Alle geprüften Förderfälle wiesen Vergabeverstöße auf. Obwohl die LRÄ als Rechtsaufsichtsbehörden der betroffenen Kommunen Kenntnis von den in den Prüfungsberichten des SRH aufgeführten Vergabeverstößen hatten, wurden diese Erkenntnisse nicht an die für die Weiterbewilligung zuständigen Jugendämter weitergegeben. Die Vergabeverstöße blieben ohne Konsequenzen. Dem SMK wurde dringend empfohlen, die Kontrolle der Nebenbestimmungen zum Vergaberecht bei den Landkreisen durchzusetzen.

Zeitnahe Vergabeprüfung

Im Unterförderbereich Schulinfrastruktur mit ausgereichten EU- und Landesmitteln im Prüfungszeitraum von rd. 755 Mio. € prüft die SAB die eingereichten Vergabeunterlagen zeitnah unter Verwendung eigener Formblätter. Unterlagen zu Ausschreibung und Vergabe waren bereits mit dem Auszahlungsantrag vorzulegen.

Im Unterförderbereich Schulinfrastruktur, der ebenfalls in den Ressortbereich des SMK fällt, findet eine zeitnahe und umfassende Kontrolle des Vergaberechts statt.

Die gänzlich unterschiedliche Verfahrensweise lässt Rückschlüsse darauf zu, dass das Ressort bisher keine Anstrengungen unternommen hat, um einen einheitlichen Vollzug aller Zuwendungsverfahren in seinem Zuständigkeitsbereich sicherzustellen.

Unzureichende bzw. zu späte Vergabeprüfung

Im Unterförderbereich Städtebauliche Erneuerung mit ausgereichten Fördermitteln im Prüfungszeitraum von rd. 784 Mio. € findet angabegemäß nur anlassbezogen eine Kontrolle der Einhaltung der Vergabevorschriften durch die SAB statt.

Die SAB führt in den Vermerken zur Verwendungsnachweisprüfung im Unterförderbereich Städtebauliche Erneuerung aus, dass der Zuwendungsempfänger eine sog. Eigenerklärung abgegeben hat, und verzichtet daher auf eine Vergabeprüfung. Der Zuwendungsempfänger bestätigt durch Ankreuzen in einem Formular, dass er die entsprechenden Vergabevorschriften eingehalten hat und attestiert sich damit selbst, die entsprechende Nebenbestimmung eingehalten zu haben.

Die SAB kann ihre Kontrollpflichten nicht auf den Zuwendungsempfänger übertragen. Den staatlichen Mitteleinsatz müssen die zuständigen staatlichen Bewilligungsbehörden selbst prüfen. Die Kommunen führen die Aufgabe der städtebaulichen Sanierung als kommunale Aufgabe mit finanzieller Unterstützung von Bund und Land durch, sind aber nicht im staatlichen Auftrag tätig. Sie sind Zuwendungsempfänger und nicht Bewilligungsbehörden.

Im Unterförderbereich Rettungswesen mit ausgereichten Fördermitteln im Prüfungszeitraum in Höhe von rd. 181 Mio. € nahm die LD Sachsen bei den 2 geprüften Maßnahmen keine Vergabeprüfung vor, obwohl vom SRH festgestellte Vergabeverstöße bereits 2012 bzw. 2014 der Rechtsaufsicht bei der LD mitgeteilt worden waren und die Prüfungsfeststellungen im zuständigen Fachreferat auch bekannt sind. Eine Auseinandersetzung mit den Prüfungsfeststellungen solle erst mit der Prüfung des Verwendungsnachweises vorgenommen werden. In beiden Fällen wurde bisher jedoch noch kein Verwendungsnachweis eingereicht, da die Maßnahmen wegen der Einrichtung des BOS-Funks noch nicht fertiggestellt sind und sich voraussichtlich noch weiter verzögern werden. Eine Auseinandersetzung mit den in der Prüfung des SRH festgestellten Vergabeverstößen erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises ist im Hinblick auf die Verjährung von Rückforderungsansprüchen zu spät. Dem SMI wurde empfohlen, eine umgehende Prüfung der Vergabeverstöße zu veranlassen und Sanktionen durchzusetzen, da andernfalls die Verjährung von Ansprüchen droht.

In den Unterförderbereichen Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz mit ausgereichten Fördermitteln im Prüfungszeitraum in Höhe von rd. 102 Mio. € sowie Kommunaler Straßenbau mit ausgereichten Fördermitteln im Prüfungszeitraum in Höhe von rd. 493 Mio. € nahmen die Bewilligungsbehörden überwiegend Plausibilitätsprüfungen vor. Aus den geprüften Unterlagen ergibt sich nicht, was diese Plausibilitätsprüfung konkret beinhaltete. Eine diesbezügliche Dokumentation ist nicht vorhanden. Die Akten enthalten lediglich den meist handschriftlichen Hinweis „Plausibilitätsprüfung durchgeführt“.

Je nach Umfang der abgeforderten Unterlagen ist eine Prüfung auf Plausibilität auch nicht ausreichend. Häufig wurde die Unvollständigkeit vorzulegender Unterlagen von den Zuwendungsbehörden nicht bemerkt. Dem SMUL und SMWA wurde empfohlen, Sorge dafür zu tragen, dass die Vergabevorschriften zukünftig in allen Förderfällen sorgfältig geprüft und diese Prüfungen auch in den Akten dokumentiert werden.

Im Unterförderbereich Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz wurde bspw. bei einer mit EU-Fördermitteln kofinanzierten Maßnahme in einer Checkliste zur Bearbeitung des Auszahlungsantrags und Mittelabrufs dokumentiert, dass eine Prüfung der Vergabeunterlagen durchgeführt wurde und durch Ankreuzen die Einhaltung der Vergabevorschriften bestätigt. Die Prüfung ergab seitens der Bewilligungsbehörde keine Beanstandungen. Die Prüfung der Zuwendungsakten durch den SRH ergab, dass für die Vergabe geförderter Bauleistungen

kein Vergabevermerk vorliegt. Dies stellt einen erheblichen Vergabeverstoß dar, der zumindest zum Teilwiderruf des Zuwendungsbescheides hätte führen müssen.

Die mangelhafte Vergabeprüfung bei EU-geförderten Maßnahmen kann Finanzkorrekturen für den Freistaat Sachsen zur Folge haben.

5.3 Auffassungen der Ressorts zur Kontrollpflicht

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zum Entwurf der Prüfungsmitteilung „Vergabe bei öffentlicher Förderung“ gaben die geprüften Ressorts sehr unterschiedliche Stellungnahmen zur Kontrolle der Vergabevorschriften ab.

Das SMUL als großes Förderressort hat in der geprüften Förderrichtlinie die Kontrolle der Vergabevorschriften bereits durch die Verpflichtung des Zuwendungsempfängers zur unverzüglichen Vorlage des Vergabevermerks verankert und daher im Stellungnahmeverfahren die Kontrollpflicht nicht infrage gestellt.

Das SMWA als weiteres großes Förderressort ordnet in der geprüften RL-KStB die stichprobenweise Prüfung des Vergaberechts im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung an. In seiner Stellungnahme weist das Ressort darauf hin, dass die Bewilligungsbehörden nicht als Vergabeprüfstellen für die durchgeführten Vergaben der Zuwendungsempfänger tätig werden sollen.

Diese Auffassung teilt der SRH. Nachprüfverfahren oberhalb des Schwellenwertes liegen im Zuständigkeitsbereich der zum nachgeordneten Bereich des SMWA gehörenden Sächsischen Vergabekammer, unterhalb des Schwellenwertes enthält das SächsVergabeG entsprechende Zuständigkeitsregelungen.

Das SMI weist im Unterförderbereich Städtebauliche Erneuerung darauf hin, dass die SAB weder nach dem Einzelauftrag noch nach den VVK oder den Nebenbestimmungen zur Städtebauförderung verpflichtet sei, Vergabeprüfungen durchzuführen. Darüber hinaus zitiert es in seiner Stellungnahme wörtlich aus der Zuarbeit der SAB, dass es nicht die Aufgabe von Bewilligungsbehörden sei, die Einhaltung der Vergabevorschriften durchzusetzen. Bewilligungsbehörden seien nicht die Hüter des Vergaberechts. Die Sicherstellung rechtskonformen Verhaltens obliege vielmehr der Rechtsaufsicht der Kommunen.

Der SRH teilt diese Auffassung nicht. Das SMI hat in den Besonderen Nebenbestimmungen zur Städtebauförderung ausdrücklich klargestellt, dass die Zuwendungsempfänger Vergaberecht anwenden müssen. Die SAB führt nach den Prüfungserkenntnissen des SRH zwar keine eigenen Vergabeprüfungen durch, fordert jedoch im Verwendungsnachweisverfahren vom Zuwendungsempfänger eine Erklärung des Inhalts, dass die Bestimmungen zur Vergabe von Aufträgen eingehalten wurden. Dies lässt Rückschlüsse darauf zu, dass die Bewilli-

gungsstelle selbst davon ausgeht, die Vergabevorschriften nicht gänzlich ungeprüft lassen zu können.

Es ist nicht hinzunehmen, dass das SMI eine Kontrollpflicht der Bewilligungsstelle in Abrede stellt. Es ist auch nicht verständlich, wieso auf der einen Seite die Verpflichtung des Zuwendungsempfängers zur Einhaltung des Vergaberechts besonders hervorgehoben wird, auf der anderen Seite erklärt wird, die Bewilligungsstelle sei zur entsprechenden Prüfung nicht verpflichtet.

Dem SMI wird empfohlen, seine diesbezügliche Auffassung zu überdenken und in seine diesbezüglichen Überlegungen die Verfahrenspraxis der anderen Unterförderbereiche seines Zuständigkeitsbereiches einzubeziehen.

Ebenso überzeugt der Hinweis der SAB auf die Zuständigkeit der Rechtsaufsichtsbehörden nicht. Da das SMI zuständiges Ressort für die Rechtsaufsicht über die Kommunen des Freistaates Sachsen ist, geht der SRH davon aus, dass die Stellungnahme hausintern abgestimmt ist.

Dem SRH ist unklar, wie die Rechtsaufsicht diese Aufgabe ohne entsprechende Hinweise der Bewilligungsbehörden wahrnehmen soll. Im Übrigen wäre in diesem Falle sicherzustellen, dass die Bewilligungsbehörden die Beanstandungen der Rechtsaufsicht im Förderverfahren berücksichtigen und aufgrund des Auflagenverstößes weitere Maßnahmen in Ausübung ihres Ermessens prüfen. Hierzu äußert sich das SMI nicht.

Der SRH teilt auch nicht die Auffassung von SMI und SAB, die Auflage zum Vergaberecht habe lediglich den Zweck, eine wirtschaftliche Mittelverwendung abzusichern. Auch bei Vergabeverstößen könne eine Ausgabe wirtschaftlich sein. Aspekte des Wettbewerbs seien nur bei den Strukturfondsfinanzierungen einzubeziehen. Für den SRH ist nicht erkennbar, auf welcher Grundlage die SAB die Wirtschaftlichkeit der Ausgabe beurteilen kann, wenn es zu Vergabeverstößen gekommen ist. Soweit durch den Vergabeverstoß ein Eingriff in den Wettbewerb vorliegt, kann bspw. nicht ausgeschlossen werden, dass es hätte weitere Bieter geben können. Darüber hinaus schützt auch das nationale Vergaberecht den Wettbewerb. Die Regelungen des Vergaberechts dienen nach der Rechtsprechung nicht nur der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, sondern auch dem wirtschaftspolitischen Interesse des chancengleichen Zugangs zu öffentlichen Aufträgen und damit dem Wettbewerb (Verwaltungsgericht München, Urteil vom 13.03.2014, M 15 K 12.06087, unter Bezugnahme auf BayVGH-Beschluss vom 18.02.2010, 4ZB09.943).

Die Stellungnahme des SMI zum Unterförderbereich Rettungswesen, dessen Zuständigkeit in einer anderen Abteilung liegt, enthält keine ablehnende Äußerung zur vergaberechtlichen Kontrollpflicht der Bewilligungsbehörde.

Der SRH empfiehlt dem SMI, in allen Unterförderbereichen in seinem Zuständigkeitsbereich die einheitliche Bearbeitung der Zuwendungsverfahren sicherzustellen.

Das SMK, in dessen Zuständigkeitsbereich die SAB die Förderung der Schulinfrastruktur durchführt, hat in seiner Stellungnahme auf den Bericht der SAB zum Entwurf der Prüfungsmitteilung des SRH verwiesen. Die SAB wiederholt zum einen die bereits in der Stellungnahme des SMI vorgetragene Argumente zur nicht bestehenden Kontrollpflicht des Vergaberechts. Weiter führt die SAB aus, soweit in der Fachförderung Schulinfrastruktur Anhaltspunkte für Vergabeverstöße bestünden, würden entsprechende Unterlagen angefordert und es erfolge eine vertiefte Prüfung des Vergabeverfahrens. In den vom SRH geprüften Stichproben seien mehrere 100 Aufträge (Baulose und Planungen) geprüft worden.

Nach den Prüfungserkenntnissen des SRH verfügt die SAB in ihren Zuwendungsbescheiden zur Förderung der Schulinfrastruktur, dass bereits mit dem Auszahlungsantrag Vergabeunterlagen vorzulegen sind, und prüft damit zeitnah die Umsetzung der Auflagen des Zuwendungsbescheides.

Der SRH begrüßt, dass die SAB entgegen ihrer grundsätzlichen Aussage zum Vergaberecht Auflagenverstößen konsequent nachgeht.

5.4 Intensität der durchgeführten Vergabeprüfungen

Soweit die Bewilligungsstellen eine Vergabeprüfung durchführen, ist diese jedoch oft nicht gründlich genug.

In dem folgenden Diagramm wird die Anzahl der durch die Bewilligungsbehörden festgestellten Vergabeverstöße der Gesamtzahl der vom SRH festgestellten Vergabeverstöße gegenübergestellt.

88 festgestellte Vergabeverstöße

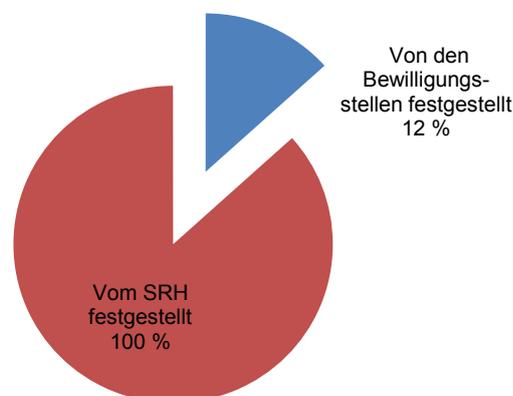


Abbildung 3: Anteil der von den Bewilligungsstellen festgestellten Vergabeverstöße

Die Bewilligungsstellen haben nur 12 % der insgesamt vom SRH vorgefundenen Vergabeverstöße tatsächlich festgestellt. Die Ausfallquote liegt damit bei 88 %.

Nimmt man auch hier die Maßnahmen, bei denen die Vergabeverstöße dem SRH bereits bekannt waren, heraus, wird die Quote der von den Bewilligungsstellen erkannten Vergabeverstöße noch kritischer.

23 festgestellte Vergabeverstöße



Abbildung 4: Anteil der von den Bewilligungsstellen festgestellten Vergabeverstöße bei neu geprüften Baumaßnahmen

10 der vom SRH festgestellten Vergabeverstöße betreffen mit EFRE-Mitteln finanzierte Baumaßnahmen. Die Bewilligungsstellen hatten keinen dieser Vergabeverstöße erkannt.

5.5 Sachverstand der Bewilligungsstellen im Vergaberecht

Bei der extrem hohen Quote nicht erkannter Vergabefehler drängt sich die Frage auf, ob Ursache der fehlende Sachverstand der Bewilligungsstellen im Vergaberecht ist.

Sachverstand zum Vergaberecht ist bei den Bewilligungsbehörden im Freistaat Sachsen in sehr unterschiedlichem Maße vorhanden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die in den Bewilligungsstellen des Freistaates Sachsen vorhandenen Kenntnisse im Vergaberecht.

Tabelle 4: Sachverstand zum Vergaberecht bei den Förderreferaten

Unterförderbereich	Frühkindliche Bildung	Schulinfrastruktur	Städtebauliche Erneuerung	Rettungswesen	Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz	Kommunaler Straßenbau
Sachverstand im Vergaberecht bei den Förderreferaten	Unzureichender Sachverstand in zuständigen Jugendämtern. Vergabesachverstand in LRÄ jedoch prinzipiell vorhanden.	Kenntnisse bei der SAB anwendungsbereit, Mitarbeiter geschult.		Sachverstand im Vergaberecht im Förderreferat nicht vorhanden, jedoch im Vergabereferat der LD. Keine Inanspruchnahme.	Sachverstand im Vergabereferat vorhanden, wird nicht in jedem Fall in Anspruch genommen.	Kenntnisse anwendungsbereit, Mitarbeiter geschult.
Einbeziehung von externem Sachverstand	Unterstützung durch SIB - bei Maßnahmen mit über 1 Mio. € Fördermitteln bzw. - bei Maßnahmen mit über 1,5 Mio. € Fördermitteln an kommunale Körperschaften.					

Sachverstand zum Vergaberecht ist in allen Bewilligungsbehörden ausreichend vorhanden, wenn auch nicht immer unmittelbar im zuständigen Fachreferat oder Amt. Durch organisatorische Maßnahmen könnte sichergestellt werden, dass die notwendigen Vergabeprüfungen durchgeführt werden.

Die Problematik fehlender Kenntnisse im Vergaberecht bei Verwaltungsmitarbeitern ist nicht unbekannt. Nach der VwV zu § 44 SÄHO wird bei Hochbaumaßnahmen mit über 1 Mio. € Fördermitteln bzw. bei Baumaßnahmen der Kommunen mit über 1,5 Mio. € Fördermitteln der SIB als fachlich zuständige staatliche Bauverwaltung beteiligt. Der SIB hat während der Bauausführung stichprobenweise die Einhaltung der einschlägigen Nebenbestimmungen zu prüfen. Dazu gehört auch die Prüfung der Einhaltung des Vergaberechts. Das SMF wollte durch diese Regelung die Bewilligungsbehörden mit entsprechendem Sachverstand der staatlichen Bauverwaltung unterstützen.

Im Rahmen seiner Prüfung stellte der SRH im Unterförderbereich Schulinfrastruktur fest, dass der SIB zwar am Verfahren beteiligt war, jedoch Vergabeverstöße nicht erkannte.

Das SMF sollte dem SIB verdeutlichen, dass seine Unterstützung mit vergaberechtlichem Sachverstand in Zuwendungsbauverfahren von den Bewilligungsstellen dringend benötigt wird, und dazu anhalten, die Vergabeprüfungen zukünftig gründlicher durchzuführen.

5.6 Schwierigkeitsgrad der festgestellten Vergabefehler

Die fehlende Feststellung von Vergabeverstößen trotz vorhandener Fachkenntnisse wirft die Frage nach der Art und Erkennbarkeit der Vergabeverstöße auf. Die folgende Abbildung stellt die verschiedenen Arten der durch den SRH vorgefundenen 88 Vergabefehler dar.

Arten der Vergabefehler bei 44 geprüften Baumaßnahmen

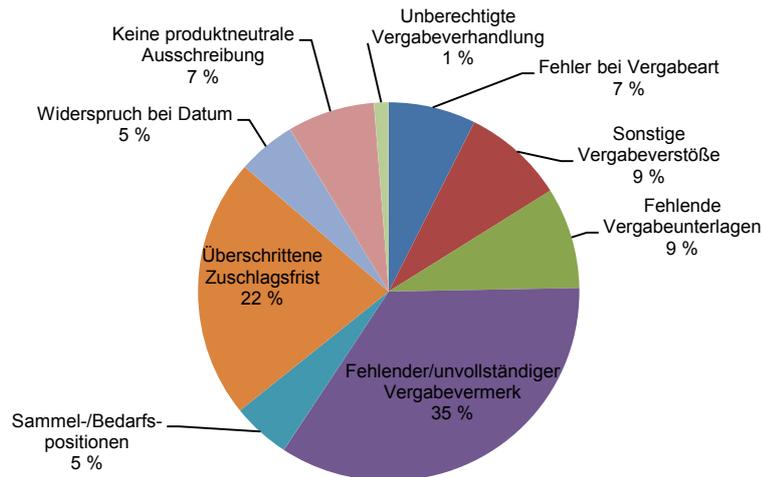


Abbildung 5: Festgestellte Arten der Vergabefehler bei 44 geprüften Baumaßnahmen

Soweit nur die neu vom SRH geprüften Maßnahmen betrachtet werden, ergibt sich folgendes Bild:

Arten der Vergabefehler bei 23 neu geprüften Baumaßnahmen

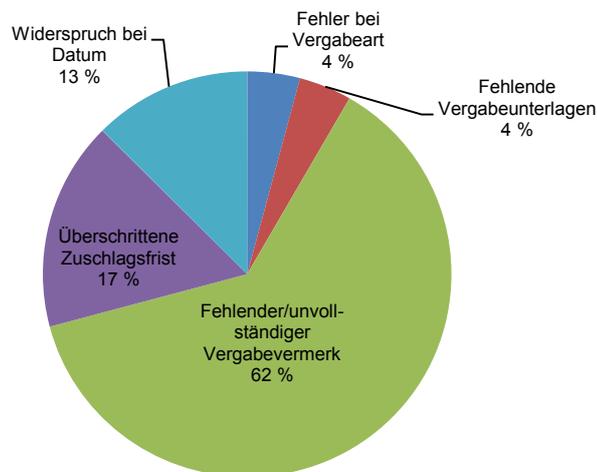


Abbildung 6: Festgestellte Arten der Vergabefehler bei 23 neu geprüften Baumaßnahmen

Bei beiden Betrachtungsweisen wird deutlich, dass der häufigste Vergabeverstöß der fehlende oder unvollständige Vergabevermerk ist. Gemäß § 20 Abs. 1 VOB/A ist das Vergabeverfahren zu dokumentieren. Die bis 2009 geltende Fassung der VOB/A ordnete dazu in § 30 die Erstellung eines Vergabevermerks an. Obwohl die seit 2009 geltende VOB/A den Begriff des Vergabevermerks nicht mehr aufführt, wird dieser Begriff in der Verwaltungspraxis nach wie vor verwandt. Die RL GH/2014 des SMUL enthält nach wie vor die Pflicht des Zuwendungsempfängers vor Vorlage eines Vergabevermerks. Auch das Vergabehandbuch Stand 2014 spricht nicht von einer Dokumentation des Vergabeverfahrens, sondern führt weiterhin den Vergabevermerk an. Trotz anderer Bezeichnung in der VOB/A wird auch

in dieser Beratenden Äußerung der Begriff Vergabevermerk weiter verwendet. Im Vergabevermerk werden die einzelnen Verfahrensentscheidungen bei der Vergabe einer Leistung nachvollziehbar begründet. Er schafft Transparenz über das Vergabeverfahren und Rechtssicherheit bei Streitigkeiten und ist deshalb unentbehrlich.

Hinsichtlich der Feststellungen des SRH zum fehlenden Vergabevermerk ist auf Folgendes hinzuweisen: Soweit die Bewilligungsbehörden geprüft wurden, hatte der SRH in Betracht zu ziehen, dass der Vergabevermerk zwar in deren Akten fehlte, jedoch nicht auszuschließen war, dass der Zuwendungsempfänger einen solchen Vermerk in seinen Unterlagen hatte. Von einem fehlenden Vergabevermerk wurde daher nur in solchen Fällen ausgegangen, in denen die Bewilligungsbehörden die Vorlage des Vergabevermerks anordneten und dieser dort nicht vorlag. Die fehlende Vorlage wäre in diesen Fällen als Auflagenverstoß zu werten gewesen, der ebenfalls zu einer Prüfung der Rückforderung von Fördermitteln geführt hätte. Soweit die vorliegenden Unterlagen nicht die in § 20 VOB/A genannten Mindestanforderungen erfüllten, wurde dies als Vorliegen eines unvollständigen Vergabevermerks gewertet. Das Fehlen oder die Unvollständigkeit eines solchen Vermerks ist leicht zu erkennen und setzt kein vergaberechtliches Expertenwissen voraus. Kurze Schulungen reichen bereits aus, um die Bewilligungsbehörden in die Lage zu versetzen, diesen Fehler in künftigen Fällen selbst zu erkennen und zu berücksichtigen.

Der SRH empfiehlt dringend, in den Bewilligungsstellen Sachverstand im Vergaberecht aufzubauen. Die Staatsregierung sollte Mindestanforderungen an die Vergabekennnisse der mit der Förderung betrauten Mitarbeiter definieren (Vergabeführerschein).

6 Spezifische Vorgaben in den Förderrichtlinien der einzelnen Ressorts zur Anwendung der Vergabevorschriften und zur Rückforderung von Fördermitteln bei Vergabefehlern

Die vom SRH geprüften Förderrichtlinien RL GH/2007 des SMUL und RL-KStB des SMWA enthalten neben dem Hinweis auf die Anwendung des allgemeinen Haushaltsrechts noch zusätzliche Regelungen zum Vergaberecht.

6.1 RL GH/2007 des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft

Wegfall der Förderung bei Verstoß gegen Vergaberecht (Nr. 4.2 und 5.3.2)

Nach Nr. 4.2 Satz 1 RL GH/2007 sollen Vorhaben, bei denen die Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht beachtet wurden, nicht gefördert werden. Bei erheblichen Vergabeverstößen kann der Zuwendungsbescheid teilweise oder ganz widerrufen und dementsprechend die Zuwendung zurückgefordert werden.

Die zusätzlichen vergaberechtlichen Regelungen legen nahe, dass das SMUL der Einhaltung des Vergaberechts durch die Zuwendungsempfänger große Bedeutung beizumisst.

Befreiung einzelner Zuwendungsempfänger vom Erfordernis der öffentlichen Ausschreibung (Nr. 6.3)

Gemäß Nr. 6.3 ist es privaten Zuwendungsempfängern gestattet, Aufträge bei Zuwendungen zwischen 5.000 € und 1 Mio. € durch Einholung von mindestens 3 vergleichbaren Angeboten fachkundiger und leistungsfähiger Anbieter zu vergeben. Damit weicht die Richtlinie erheblich von den ANBest-P ab, die eine Anwendung des Vergaberechts bei allen Zuwendungen über 50.000 € vorsah. Dieses geht vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung aus. In Ausnahmefällen darf abweichend hiervon eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt werden, wenn einer der in den Vergabeordnungen genannten Ausnahmefälle vorliegt. Ohne Bezugnahme auf diese eng umgrenzten Sonderfälle werden vorliegend die privaten Zuwendungsempfänger von der Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung befreit.

Beim Einsatz öffentlicher Gelder muss grundsätzlich ausgeschlossen werden. Ausnahmen sind nur möglich, wenn die in der VOB/A genannten Ausnahmegründe vorliegen.

Das SMUL wird aufgefordert, auch unter dem Gesichtspunkt der Herstellung fairer Wettbewerbsvoraussetzungen die Aufrechterhaltung der Regelung zu überdenken.

Die Regelung der Richtlinie sollte daher auf das von der ANBest-P vorgesehene Maß zurückgeführt werden (vgl. auch Stellungnahme des SRH zur RL GH/2014 vom 02.10.2014, Az.: 4-8500.00/12 5886/14).

In der Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung „Vergabe bei öffentlicher Förderung“ weist das SMUL darauf hin, dass im derzeitigen Entwurf der RL GH/2016 eine gleichlautende Regelung vorhanden sei. Der von der VwV zu § 44 SÄHO abweichenden Regelung sei seitens des SMF mit Schreiben vom 01.10.2014 zugestimmt worden.

Der Sinn der Vergabeerleichterung kann vom SRH ungeachtet der Zustimmung des SMF inhaltlich nicht nachvollzogen werden. Selbst bei der im Rahmen des Konjunkturpaketes II bis Ende 2010 befristet geltenden VwV Beschleunigung Vergabeverfahren, die auch auf private Zuwendungsempfänger anzuwenden war, wurden freihändige Vergaben unter Einholung von 3 Vergleichsangeboten nur bis zu einem Auftragswert bis zu 100.000 € zugelassen.

Verpflichtung zur unverzüglichen Vorlage des Vergabevermerks (Nr. 6.4)

Der SRH begrüßt die Unterrichtungspflicht. Die notwendige Vergabeprüfung setzt das Vorliegen des Vergabevermerks voraus.

Das SMUL schafft damit die Voraussetzungen zur Durchführung einer Vergabeprüfung.

Die RL GH/2007 hebt auch ausdrücklich die Anwendung der Widerrufs- und Rückforderungsregelungen des VwVfG bei Verstoß gegen Vergabevorschriften und die Anwendung der gemeinschaftlichen Bestimmungen zu Rückforderung und Sanktion bei EFRE-mitfinanzierten Förderprojekten hervor. Das SMUL leistet damit eine Hilfestellung, sowohl für den Zuwendungsempfänger als auch für die Bewilligungsbehörde. Es vertraut nicht darauf, dass beide Beteiligte die Verknüpfung von Zuwendungs- und Vergaberecht über die Allgemeinen Nebenbestimmungen herstellen können, sondern stellt ausdrücklich klar, welche Maßnahmen bei festgestellten Vergabeverstößen einzuleiten sind.

Der SRH hält diese Regelung des SMUL für grundsätzlich sachgerecht.

Die zusätzlichen vergaberechtlichen Regelungen in der RL GH/2007 haben nach den Prüfungserkenntnissen des SRH jedoch nicht dazu geführt, dass in diesem Förderbereich die Umsetzung des Vergaberechts konsequent geprüft wurde und Verstöße sanktioniert wurden. Die Umsetzung der Regelungen der Förderrichtlinie durch die Bewilligungsbehörden wurde nicht kontrolliert und brachte damit keinen Mehrwert.

Nach Auffassung des SRH hätten die Vorgaben des SMUL zum Gegenstand der Zuwendungsbescheide gemacht werden müssen. Dies wurde jedoch von den Bewilligungsbehörden nicht umgesetzt.

6.2 Regelungen zum Vergaberecht und zur Rückforderung von Fördermitteln bei festgestellten Vergabeverstößen in der RL-KStB des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Anordnung zur stichprobeweisen Prüfung des Vergaberechts im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung (Nr. 13.3.2)

Das SMWA verpflichtet die Zuwendungsbehörde in der RL-KStB zur stichprobenweisen Kontrolle der Umsetzung des Vergaberechts durch die Zuwendungsempfänger.

Das SMWA will damit sicherstellen, dass die Bewilligungsbehörde die Einhaltung der Nebenbestimmungen zum Vergaberecht prüft. Der SRH begrüßt diese Regelung.

Widerruf des Zuwendungsbescheides und Rückforderung der Zuwendung bei Vergabeverstößen (Nr. 4 BNBest-KStB)

Verstößt der Zuwendungsempfänger gegen die VOB, so kann die Bewilligungsbehörde gem. § 49 Abs. 3 VwVfG den Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerrufen und die Zuwendung zurückfordern.

Liegt ein schwerer VOB-Verstoß vor, ist der Zuwendungsbescheid grundsätzlich mit der Folge zu widerrufen, dass entweder die Kosten für die jeweilige Auftragseinheit (z. B. Teil- oder Fachlos) von der Förderung ausgeschlossen werden oder die Gesamtzuwendung je nach Finanzlage des Zuwendungsempfängers um 20 bis 25 % gekürzt wird. Weiter führt die RL-KStB Regelbeispiele für schwere Vergabeverstöße und die diesbezüglich zu ergreifenden Konsequenzen an.

Das SMWA unterstützt mit der RL-KStB die Bewilligungsbehörden durch Vorgaben zur Bewertung von Vergabeverstößen und einzuleitender Rückforderungsmaßnahmen. Der SRH begrüßt diese Regelung.

7 Spezifische Regelungen zur Anwendung der Vergabevorschriften in den Bewilligungsbescheiden

In den Unterförderbereichen Schulinfrastruktur, Rettungswesen, Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz sowie Kommunalen Straßenbau wird in den Bewilligungsbescheiden festgelegt, dass Vergabeunterlagen in unterschiedlichem Umfang - bspw. Vergabevermerke - vorzulegen sind. Teilweise werden die Auszahlungen des Zuwendungsbetrages unter diese Voraussetzung gestellt.

Durch die individuellen Nebenbestimmungen einzelner Unterförderbereiche wird für den Zuwendungsempfänger klargestellt, dass die Nichteinhaltung des Vergaberechts mit Folgen verbunden sein wird. Mit Bewilligung der Fördermittel erlangt der Zuwendungsempfänger Kenntnis, dass die im Bescheid genannten Vergabeunterlagen der Zuwendungsbehörde vorzulegen sind und von dieser geprüft werden.

8 Einzelfeststellungen zur möglichen Rückforderung von Fördermitteln wegen festgestellter Vergabeverstöße in den geprüften Unterförderbereichen

Der SRH hat im Rahmen seiner ressortübergreifenden Prüfung eine eigene Bewertung vorgenommen, welche Rückforderungsansprüche die von den Bewilligungsbehörden nicht erkannten Vergabeverstöße hätten auslösen können. Es gibt im Freistaat Sachsen keine ressortübergreifende Regelung zum einheitlichen Umgang mit Vergabeverstößen. Das SMI emp-

fieht in einem Erlass die entsprechende Anwendung der VwV Verwendungsnachweisprüfung nach VwV StBauE. Lediglich das SMWA macht in der RL-KStB Vorgaben zur Rückforderung von Fördermitteln bei festgestellten Vergabeverstößen. Der häufigste Vergabefehler, der fehlende oder unvollständige Vergabevermerk, ist jedoch nicht in der Aufzählung enthalten. Die Bewilligungsbehörden müssen daher selbst entscheiden, wie schwer ein von ihnen festgestellter Vergabeverstoß wiegt und welcher Berichtigungssatz im konkreten Fall als verhältnismäßig anzusehen ist. Soweit bei einer Maßnahme mehrere Vergabeverstöße festgestellt werden, stellt sich die Frage, wie mit dieser Kumulation umzugehen ist. Fehlende Fachkenntnisse im Vergaberecht und fehlende Erfahrung in der Festsetzung von Berichtigungssätzen könnten eine weitere Ursache dafür sein, warum überwiegend keine weiteren Verwaltungsmaßnahmen bei Vergabeverstößen eingeleitet werden.

Für die in den Bewilligungsbehörden mit der Bearbeitung der Förderverfahren befassenen Verwaltungsmitarbeiter könnte durch entsprechende ressortübergreifende Leitlinien Anwendungssicherheit geschaffen werden.

Der SRH hat zu den geprüften 44 Maßnahmen eine eigene Bewertung zu festgestellten Vergabeverstößen vorgenommen und entsprechende Ausführungen dazu in den jeweiligen Entwürfen der Prüfungsmitteilungen gemacht. Soweit die Förderrichtlinien eigene Regelungen zur Rückforderung enthalten, hat der SRH diese herangezogen. In den übrigen Fällen wurden die jeweiligen Korrektursätze der COCOF als Maßstab für die Schwere der Vergabeverstöße angewandt. Daher war es in der Bewertung zunächst nachrangig, ob die COCOF jeweils tatsächlich für den konkreten Fall galten. Die Berichtigungssätze der COCOF beziehen sich auf den Wert des jeweils betroffenen Loses.

Tabelle 5: Mögliche Berichtigung von nicht erkannten Vergabeverstößen bei entsprechender Anwendung der Korrektursätze der COCOF

	Berichtigungssatz nach COCOF 100 %	Berichtigungssatz nach COCOF 25 %	Berichtigungssatz nach COCOF 10 %
Frühkindliche Bildung	1	6	1
Schulinfrastruktur	2	13	2
Städtebauliche Erneuerung	0	2	0
Rettungswesen	1	5	8
Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz	1	8	3
Kommunaler Straßenbau		5	

Der SRH empfiehlt die entsprechende Anwendung der COCOF auch auf Landes- und Bundesförderung.

Auch hinsichtlich der entsprechenden Anwendung der COCOF haben die geprüften Ressorts sehr unterschiedliche Stellungnahmen abgegeben.

Das SMUL hat keine Einwände gegen die entsprechende Anwendung der COCOF geäußert.

Die entsprechende Anwendung der COCOF auf alle Förderverfahren wird vom SMWA generell angezweifelt. Der SRH weist darauf hin, dass das SMWA in den Besonderen Nebenbestimmungen zur RL-KStB eigene Regelbeispiele für schwere VOB-Verstöße und einzuleitender Maßnahmen aufgenommen hat.

Das SMK führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Empfehlung des SRH, auch im Fall einer Landesförderung die bei EU-Programmen genutzten COCOF zur Entscheidung über die Höhe der festzusetzenden Rückforderungen für anwendbar zu erklären, grundsätzlich mitgetragen werde. Bei der Novellierung der VwV Kita Bau werde angestrebt, dies zu berücksichtigen und die COCOF als Leitlinien für Finanzkorrekturen bei Vergabeverstößen festzuschreiben. Zum Bereich der Förderung der Schulinfrastruktur äußert sich das SMK nicht, sondern verweist auf die Stellungnahme der SAB. Der SRH hatte festgestellt, dass die SAB in diesem Unterförderbereich bereits die COCOF entsprechend auf Vergabeverstöße bei Maßnahmen, die mit Landesmitteln gefördert wurden, anwendet. Die SAB lehnt dementsprechend in ihrer Stellungnahme die entsprechende Anwendung der COCOF auch nicht ab.

Das SMI führt unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der SAB aus, dass die entsprechende Anwendung der COCOF in der Städtebauförderung sachwidrig und unangemessen sei. Die Leitlinien würden nur für Strukturfondsförderungen gelten. Neben dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit würden sie auch Aspekte des europäischen Wettbewerbs mit einbeziehen und seien daher strenger. Das sei im Landesmittelbereich (nur Wirtschaftlichkeit) jedoch weder veranlasst noch angemessen. Das SMF habe 2009 durch Erlass die Erprobung der COCOF für den Landesmittelbereich angeordnet, nach Auswertung jedoch den Anwendungserlass wieder aufgehoben, weil sich der strengere Maßstab als sachwidrig und unangemessen erwiesen habe.

Der SRH teilt die Auffassungen von SAB und SMI nicht. Die unterschiedliche Argumentation der SAB aus verschiedenen Zuständigkeitsbereichen wird zur Kenntnis genommen.

Es ist bekannt, dass die COCOF für Projekte, die nicht strukturfondsmittelfinanziert sind, nicht unmittelbar gelten. Daher wurde ausdrücklich eine entsprechende Anwendung der COCOF empfohlen. Das nationale Vergaberecht umfasst ebenfalls Aspekte des Wettbewerbs. Es wird insoweit auf die Ausführungen unter Pkt. 5.3 Bezug genommen.

Die Verfahrensweise der Ressorts verdeutlicht auch die Notwendigkeit ergänzender Regelungen zu Rückforderungen bei Vergabeverstößen, da sie solche nach eigenem Sachvortrag teilweise bereits erlassen hätten. Mit der Anwendung der COCOF soll lediglich ein einheitlicher ressortübergreifender und mittelherkunftsneutraler Handlungsrahmen vorgeschlagen werden.

Dem steht auch nicht entgegen, dass das SMF den genannten Einführungserlass wieder aufgehoben hat. Grund hierfür war nämlich, dass die großen Förderressorts keine Daten lieferten. Ausführungen dazu, dass der Maßstab der COCOF sachwidrig und unangemessen sei, finden sich weder im Aufhebungserlass noch im Begleitvermerk. Aus diesem ergibt sich vielmehr, dass u. a. die SAB die Einführung der COCOF gefordert hatte. Die Ausführungen der SAB im aktuellen Prüfungsverfahren überraschen bereits aus diesem Grund. Hinzu kommt, dass die SAB im Unterförderbereich Schulinfrastruktur bereits vorbildlich die COCOF entsprechend auf Vergabeverstöße bei Maßnahmen, die mit Landesmitteln gefördert wurden, anwendet.

Das SMI wies noch ergänzend darauf hin, dass die Verwaltungsrechtsprechung selbst im Bereich der Strukturfondsförderung eine schematische Anwendung der COCOF verbiete. Dem Teilwiderruf oder der Kürzung von Zuwendungen müssten generell eine Ermessens- und Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgeschaltet sein.

Der SRH sieht sich aufgrund dieser Stellungnahme veranlasst, darauf hinzuweisen, dass er die erforderliche Ermessensprüfung der Bewilligungsbehörde nicht infrage gestellt hat. Die COCOF-Richtlinien sollen als ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift angesehen werden und damit sicherstellen, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Zuwendungsempfänger sichergestellt wird.

Der SRH weist darauf hin, dass bei der Förderung von Brachflächen, die in den Zuständigkeitsbereich der gleichen Abteilung des SMI fällt, die hierfür zuständige Bewilligungsstelle bei Vergabeverstößen des Zuwendungsempfängers Rückforderungen verfügte und zur Bemessung der Höhe der zurückzufordernden Fördermittel die COCOF analog angewandt wurden. Diese Erkenntnisse stammen aus einer aktuellen Prüfung des SRH.

Die unterschiedlichen Regelwerke im SMI zu Auflagenverstößen im Zusammenhang mit Vergabe illustrieren die Sinnhaftigkeit des Vorschlags des SRH zur Anwendung der COCOF.

9 Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs

9.1 Vergabeprüfungen durchführen

Bewilligungsstellen oder deren Beauftragte müssen ihre Aufgabe ernst nehmen und zumindest stichprobenweise die Einhaltung der Vergabevorschriften aktiv prüfen.

Bloßes Vertrauen auf die Selbstauskunft der Förderempfänger im Verwendungsnachweis oder Hinweise auf die Prüfungszuständigkeit der Kommunalaufsicht oder der StRPrÄ ist in jedem Fall unzureichend.

Sind Förderempfänger verpflichtet, europaweit auszuschreiben, können sich erste Anhaltspunkte, ob die Verpflichtung erfüllt wurde, aus der Datenbank <http://ted.europa.eu/TED/misc/chooseLanguage.do> ergeben. Auch könnte die Vorlage der Vergabevermerke Anhaltspunkt dafür sein, ob die Vergabevorschriften eingehalten wurden oder tiefer gehende Prüfungen erforderlich werden.

9.2 Bewilligungsbehörden zu Vergabeproofungen in den Fachförderrichtlinien verpflichtet

Bereits in einzelnen Fachförderrichtlinien vorhandene Hilfestellungen, wie bspw. die Verpflichtung des Fördermittelempfängers zur unverzüglichen Vorlage des Vergabevermerks, haben nicht zum gewünschten Ergebnis der Prüfung der Einhaltung der Vergabevorschriften geführt. Der SRH sieht daher die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Regelung zur Durchführung von Vergabeproofungen. Auch der Zeitpunkt der Prüfung, der Umfang der Prüfung und die zu prüfenden Unterlagen sollten geregelt werden. Sogenannte Plausibilitätsprüfungen, zu denen keine Dokumentationen in den Verwaltungsakten vorhanden sind, wären dann nicht mehr möglich.

9.3 Zuwendungsbescheide verständlich formulieren

Adressatengerechte Zuwendungsbescheide sind nach Auffassung des SRH geeignet, Vergabeverstößen entgegenzuwirken. Den Zuwendungsbescheiden sollte zukünftig unmissverständlich im Textteil zu entnehmen sein, dass das Vergaberecht zwingend anzuwenden ist. Weiter sollte in die Zuwendungsbescheide aufgenommen werden, dass Vergabeverstöße zur Rückforderung von Fördermitteln führen können. Dies würde die Zuwendungsempfänger sensibilisieren und zudem einen Anreiz zum sorgfältigen Umgang mit dem Vergaberecht setzen.

9.4 Hinweise zur Kontrolle der Vergabevorschriften einführen

Den Bewilligungsstellen oder deren Beauftragten sind landeseinheitliche Hinweise zur Kontrolle der Vergabevorschriften zur Verfügung zu stellen.

Es ist unerlässlich, mit solchen ressortübergreifenden Hinweisen sicherzustellen, dass und in welchem Umfang Vergabeproofungen durchzuführen sind. Zudem können mit dieser Handreichung Missachtungen der Vergabevorschriften eingestuft und der Spielraum bei Ermessensentscheidungen zu Rückforderungen ausgelotet werden.

9.5 Rückforderungen prüfen

Werden Vergabevorschriften missachtet, müssen Bewilligungsstellen oder deren Beauftragte prüfen, ob und in welchem Umfang Rückforderungen möglich sind. Diese sind dann geltend zu machen.

Das SMF sollte die Bewilligungsstellen oder deren Beauftragte darauf hinweisen, dass generell Prüfungen von Widerrufsmöglichkeiten im pflichtgemäßen Ermessen zeitnah vorzunehmen und die Entscheidungsgründe zu dokumentieren sind.

9.6 Leitlinien zur Festsetzung von Rückforderungen auch bei Bundes- und Landesmitteln einführen

Die Anwendung des COCOF-Katalogs der EU auf Vorhaben, die aus Bundes- und/oder Landesmitteln gefördert werden, sollte geprüft werden.

Neben den Hinweisen zur Einhaltung der Vergabevorschriften sind einheitliche Vorgaben erforderlich, die bei (Teil-)Widerruf der Förderentscheidung infolge der Missachtung des Vergaberechts die Höhe der Rückforderungen regeln. Eine Möglichkeit wäre, den COCOF-Katalog heranzuziehen. Er könnte die Gleichbehandlung der Förderempfänger sicherstellen. Ihnen würden die Bedeutung der Vergabevorschriften und das Risiko, diese nicht einzuhalten, deutlich. Die Transparenz des Verwaltungsverfahrens wäre gewährleistet. So könnten durch einheitliche Prüfungen in den Förderbereichen Bürokratie und Kosten vermieden werden. Auch die vom SRH in seiner Prüfung vorgefundene Situation, dass im selben Ressortbereich mit unterschiedlichen Maßstäben gearbeitet wird, wäre dann nicht mehr wahrscheinlich.

9.7 Fachkompetenzen in den Förderreferaten stärken

Die Bewilligungsstellen oder deren Beauftragte sollten durch Fortbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicherstellen, dass aktuelle Kenntnisse im Vergabe- und Zuwendungsrecht präsent sind.

9.8 Innerhalb der Ressorts einheitliche Verfahrensweise in allen Zuwendungsbereichen sicherstellen

Unterschiedliche Verfahrensweisen in der Bearbeitung der Zuwendungsverfahren im gleichen Ressortbereich sollten umgehend abgestellt werden. Die Einführung der ressortübergreifenden Hinweise zur Prüfung des Vergaberechts sowie der Leitlinien zur Festsetzung von Rückforderungen auch bei Bundes- und Landesmitteln sollte nicht abgewartet werden.

10 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

Das SMF nahm unter Einbeziehung der Äußerungen der geprüften Ressorts zu allen Empfehlungen des SRH Stellung. Zudem wurden dem SRH die Stellungnahmen der geprüften Ressorts übergeben.

Das SMF stimmt dem SRH zu, dass die Einhaltung der Vergabevorschriften zumindest stichprobenweise zu prüfen sei. Zu den geforderten landeseinheitlichen Hinweisen zur Kontrolle der Vergabevorschriften verweist das Ministerium auf die VwV zu § 44 SäHO nebst Anlagen, die allgemeine ressortübergreifende einheitliche Regelungen zur Vergabe enthält. Die Schaffung weiterer allgemeiner Regelungen sowie eine Verschärfung der Konsequenzen bei Vergabeverstößen würden regelmäßig nicht zu besseren Ergebnissen führen. Eine Erhöhung der Regelungsdichte stehe zudem grundsätzlich im Zielkonflikt mit der geforderten Verschlankung des Personalkörpers sowie der Entbürokratisierung, Vereinfachung und De-regulierung des Zuwendungsrechts.

Zur Einführung von landeseinheitlichen Hinweisen zur Kontrolle der Vergabevorschriften seien die Auffassungen der Ressorts unterschiedlich. Das SMF habe deshalb an alle Förderressorts eine Anfrage gestellt, um den Handlungsbedarf auszuloten. Die Anwendung des COCOF-Katalogs werde von den Ressorts überwiegend als nicht zielführend angesehen, da die Regelungen für EU-Förderungen nur bedingt auf Landesförderungen übertragbar seien. Eine Regelung, deren Anwendung bereits für die EU-Programme als völlig überzogen bewertet werde, solle nicht für Bundes- und Landesmittel übernommen werden. Ob und in welchem Umfang in den Förderbereichen mit prozentualen Kürzungskorridoren gearbeitet werden sollte, solle im Rahmen der jeweiligen Richtlinienerstellung geprüft werden.

Das SMF stimmt dem SRH weiter zu, dass die Bewilligungsstellen darauf hinzuweisen seien, dass sie generelle Prüfungen von Widerrufsmöglichkeiten im pflichtgemäßen Ermessen vornehmen und die Entscheidungsgründe dokumentieren. Es werde ein entsprechender Hinweis auf die geltende Rechtslage erfolgen. Die Einführung eines „Vergabeführerscheins“ zur Stärkung der Fachkompetenzen in den Förderreferaten werde jedoch als nicht zielführend angesehen.

Das SMF sieht keinen Bedarf einer ausdrücklichen Regelung der Durchführung von Vergabeprüfungen durch die Bewilligungsstellen in den Fachförderrichtlinien. Es teile jedoch das Grundanliegen nach einer adressatengerechten Sprache. Das Ministerium beabsichtige deshalb, die VwV zu § 44 SäHO dahin gehend zu ergänzen, dass den Zuwendungsbescheiden künftig im Textteil zu entnehmen sein soll, das Vergaberecht anzuwenden ist und Vergabeverstöße zur Rückforderung von Fördermitteln führen können.

Die Notwendigkeit, eine einheitliche Verfahrensweise in allen Zuwendungsbereichen sicherzustellen, werde nicht gesehen, da Besonderheiten des jeweiligen Förderbereiches auch innerhalb eines Ressortbereiches notwendig sein könnten.

11 Schlussbemerkung

Der SRH fordert das SMF auf, darauf hinzuwirken, dass die in den VwV-SäHO vorgegebenen Regelungen zur Vergabe künftig eingehalten und geprüft werden. Nur in sachlich begründeten Fällen sind Abweichungen von den grundsätzlichen Vorgaben gerechtfertigt.

Sofern der Freistaat Sachsen in Förderverfahren der Einhaltung der nationalen Vergabevorschriften keine Bedeutung beimisst, könnte er auf zuwendungsrechtliche Nebenbestimmungen zur Anwendung des Vergaberechts, die über den EU-Standard hinausgehen, verzichten.

Leipzig, den 19. Dezember 2016

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Präsident

Stefan Rix
Vizepräsident

Dr. Wilfried Spriegel
Rechnungshofdirektor

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

19. Dezember 2016

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

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 Parteinahme 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.