

Offenlageexemplar



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Prüfung
der Ausschreibung und Vergabe
kommunaler Baumaßnahmen
der Stadt Mainz

Az.: Z-P-7005-39-1/2009
Speyer, 30. April 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Gegenstand und Umfang der Prüfung	1
2	Wesentliches Ergebnis	2
3	Feststellungen	3
3.1	Zusammenarbeit zwischen ZVS und Wirtschaftsbetrieb	3
3.1.1	Zustimmung zur Freihändigen Vergabe durch die ZVS	3
3.1.2	Zustimmung der ZVS zu Auftragsweiterungen und Nachträgen	4
3.2	Vergabemängel beim Wirtschaftsbetrieb	4
3.2.1	Datenerfassung und Dokumentation	4
3.2.2	Fehlerhafte Wahl der Vergabeart	6
3.2.3	Prüfung und Wertung der Angemessenheit der Preise	8
3.2.4	Bauherrenaufgaben	9
3.3	Jahresvertrag Straßenunterhaltung 2008 / 2009 - Verkehrswegebauarbeiten Auftragsnummern: [REDACTED] sowie [REDACTED]	9
3.3.1	Vergabeverfahren	10
3.3.2	Fehlerhafte Vergabe	10
3.3.3	Zu viele Positionen im Leistungsverzeichnisses	11
3.3.4	Übersicht über den Stand der Aufträge und der Abrechnung	12
3.4	Kanalbaumaßnahme, Albanstraße Mainz; Auftragsnummer [REDACTED] - Vergabebefehl durch Dritte [REDACTED]	12

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Beispiele für Auftragsvergaben vor Zustimmung durch die ZVS
- Anlage 2: Beispiele für Auftragsweiterungen ohne Zustimmung der ZVS
- Anlage 3: Beispiele für Fehler bei der Vergabe
- Anlage 4: Sanierung der Friedhofsgebäude Mombach und Marienborn
- Anlage 5: Jahresvertrag Straßenunterhaltung 2008/2009 - Verkehrswegebauarbeiten

1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Die Finanzverwaltung - Zentrale Verdingungsstelle (ZVS) - der Stadt Mainz vergibt im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel alle Bauleistungen und sonstige Lieferungen und Leistungen für die Stadtverwaltung Mainz. Für die Eigenbetriebe (z. B. Wirtschaftsbetrieb Mainz) führt die ZVS die Ausschreibungsverfahren bis zur Submission durch. Die Auftragsvergabe erfolgt dann durch den jeweiligen Eigenbetrieb.

Im Rahmen der Prüfung sollte insbesondere untersucht werden,

- wie die Abwicklung der Vergabeverfahren erfolgt,
- ob die Vorgaben der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und der Vergabeverordnung der Stadt Mainz eingehalten werden,
- welche Auswirkungen Mängel in den Leistungsverzeichnissen haben und
- wie sich die Zusammenarbeit der einzelnen Fachbereiche mit der Zentralen Verdingungsstelle gestaltet.

Die Prüfung wurde von Direktor beim Rechnungshof Herrmann geleitet. Mit der Durchführung waren Herr Gorges, Herr Bodenstern und Frau Ehrhardt beauftragt.

In den Jahren 2006 bis 2008 wurden bei der ZVS insgesamt 1.269 Ausschreibungen mit einem Gesamtauftragsvolumen von fast 130 Mio. €¹ durchgeführt. Hiervon entfielen 173 Ausschreibungen mit einem Auftragsvolumen von rund 33 Mio. €², d. h. etwa 25 % des Gesamtauftragsvolumens auf den Wirtschaftsbetrieb Mainz AöR (im Weiteren Wirtschaftsbetrieb genannt).

Die Prüfung einzelner Vergabevorgänge wurde auf den Wirtschaftsbetrieb Mainz beschränkt, da hier ein hohes Auftragsvolumen abgewickelt wird.

¹ 129.963.926,20 €.

² 33.167.805,83 €.

2 Wesentliches Ergebnis

Die Bestimmungen der Vergabeverordnung der Stadt Mainz zur Beteiligung der Zentralen Verdingungsstelle der Stadt wurden vom Wirtschaftsbetrieb Mainz teilweise nicht eingehalten. Der Wirtschaftsbetrieb legte der ZVS Vergabeunterlagen entgegen der Vergabeverordnung nicht oder zu spät vor (Tz. 3.1).

Die ZVS und der Wirtschaftsbetrieb führten separate Akten zu denselben Maßnahmen, die sich aufgrund von Organisationsmängeln nicht zuordnen ließen. Ein Gesamtüberblick über diese Maßnahmen war somit nicht möglich.

Der Wirtschaftsbetrieb hatte davon unabhängig keinen Überblick über die von ihm vergebenen Aufträge (Tz. 3.2.1).

Bei der Vergabe von Aufträgen verstieß der Wirtschaftsbetrieb vielfach gegen die Vorschriften der VOB/A und der Vergabeverordnung der Stadt. So wurde der Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung häufig missachtet, ohne dass Gründe hierfür nachgewiesen oder ersichtlich waren (Tz. 3.2.2).

Ob und mit welchem Ergebnis die Angemessenheit der Preise geprüft wurde, war bei einigen Vergabeverfahren entgegen den Bestimmungen nicht dokumentiert (Tz. 3.2.3).

Der Wirtschaftsbetrieb übertrug nicht delegierbare Bauherrenaufgaben an Dritte (Tz. 3.2.4).

Bei der Vergabe eines Jahresvertrags für Straßenunterhaltungsarbeiten verstieß der Wirtschaftsbetrieb gegen das Gebot der öffentlichen Ausschreibung, ohne dass hierfür hinreichende Gründe vorlagen (Tz. 3.3.1).

Mit der Durchführung von Einzelaufträgen wurden einzelne Firmen einer Bietergemeinschaft beauftragt, obwohl die Bietergemeinschaft und nicht die einzelnen Firmen Vertragspartner waren (Tz. 3.3.2).

Das Leistungsverzeichnis für den Jahresvertrag zur Straßenunterhaltung enthielt eine Vielzahl von Positionen, von denen die Mehrzahl nur mit einem Vordersatz von „1“ versehen war. Eine solche Ausschreibung bietet viele Möglichkeiten für Preisspekulationen und lässt kein wirtschaftliches Angebot erwarten (Tz. 3.3.3).

3 Feststellungen

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Einrichtung einer zentralen Verdingungsstelle für die Abwicklung der Ausschreibungsverfahren, auch die der Eigenbetriebe und Anstalten der Stadt, bewährt hat. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die ZVS auch künftig beizubehalten.

Bei der Zusammenarbeit zwischen dem Wirtschaftsbetrieb und der ZVS ist noch Optimierungsbedarf erkennbar. In einigen Fällen entsprach die Vorgehensweise des Wirtschaftsbetriebs nicht den vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Dies wird im Folgenden dargestellt.

3.1 Zusammenarbeit zwischen ZVS und Wirtschaftsbetrieb

3.1.1 Zustimmung zur Freihändigen Vergabe durch die ZVS

Grundsätzlich sind nach Nr. 4.1.4 der Vergabeverordnung³ der Stadt Mainz Aufträge über 10.000 € (brutto) durch die ZVS zu vergeben. Nach Nr. 6.4 Abs. 1 der Vergabeverordnung der Stadt Mainz ist die ZVS für die Wahl der Vergabeart zuständig. Die Art der Vergabe ist im Vorfeld mit der ZVS abzustimmen. Nach Nr. 6.4 Abs. 2 der Vergabeverordnung legen Eigenbetriebe alle Freihändigen Vergaben oberhalb von 10.000 € der ZVS zur vergaberechtlichen Prüfung vor. Die Auftragsvergabe durch die Werkleitung kann erst erfolgen, wenn die ZVS bestätigt hat, dass keine vergaberechtlichen Bedenken bestehen.

Der Wirtschaftsbetrieb ging bei der Zustimmung zur Freihändigen Vergabe durch die ZVS wie folgt vor: Er legte im Regelfall der ZVS mittels Fax einen Vergabevermerk in Kurzversion vor. Dieser umfasste unter anderem Angaben zur Vergabeart, zum Angebot (Datum Angebotsabgabe, Firma, Angebotssumme), zu den Kriterien für die Auftragserteilung sowie zur Begründung der Vergabeentscheidung. Die ZVS bestätigte auf diesem Vergabevermerk ihre Zustimmung zur Freihändigen Vergabe mittels Stempel und Unterschrift und faxte den Vermerk dann an den Wirtschaftsbetrieb zurück. Der Wirtschaftsbetrieb erteilte daraufhin den Auftrag.

Anlage 1

Bei einigen Maßnahmen wurde dieses Verfahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt: Der Wirtschaftsbetrieb hatte Vergabeentscheidungen bereits vor der Vorlage der Unterlagen zur Zustimmung durch die ZVS getroffen oder die Zustimmung der ZVS zur Vergabe nicht abgewartet. Handschriftliche Notizen, die Mitarbeiter der ZVS auf Vergabevermerken im Zuge ihrer Prüfung anbrachten, lassen darauf schließen, dass die ZVS nicht bedenkenlos der vom Wirtschaftsbetrieb vorgesehenen Freihändigen Vergabe zustimmen wollte. Zu diesem Zeitpunkt war es für die ZVS jedoch nicht mehr möglich, ihre Bedenken geltend zu machen, die Wahl der Vergabeart zu ändern oder Einfluss auf die Vergabe der Maßnahmen zu nehmen. Notgedrungen stimmte sie der Freihändigen Vergabe nachträglich zu.

³ Stand 06/2006.

- 1 Es ist sicherzustellen, dass Vergaben erst nach Zustimmung durch die ZVS erfolgen. Die Zustimmung der ZVS ist so rechtzeitig einzuholen, dass eine vergaberechtliche Prüfung erfolgen kann.

3.1.2 Zustimmung der ZVS zu Auftragsweiterungen und Nachträgen

Nach Nr. 6.14 der Vergabeverordnung der Stadt Mainz gelten grundsätzlich für Nachtragsaufträge, Auftragsänderungen und Auftragsserhöhungen die Bestimmungen für die Auftragsvergabe nach der Vergabeverordnung entsprechend. Dies wurde darüber hinaus im Ergebnisprotokoll zum „Nachtragsmanagement bei der Stadt Mainz“ vom 16. Dezember 2008⁴ nochmals bestätigt: „Bei Beauftragung über 10.000 € ist wie bisher die ZVS einzuschalten“.

Nr. 8.2.3 der Vergabeverordnung der Stadt Mainz sieht vor, dass Nachtragsaufträge als selbständige Aufträge zu sehen sind und wie Hauptaufträge erteilt werden. Somit gelten für Nachtragsaufträge die Bestimmungen der Vergabeverordnung bzgl. der Zuständigkeiten und Vergabeverfahren in gleicher Weise. Hiernach müssen Eigenbetriebe alle freihändigen Vergaben oberhalb von 10.000 € (auch Nachtragsaufträge) der ZVS zur vergaberechtlichen Prüfung vorlegen. Die Vergabe durch den Werksausschuss kann erst erfolgen, wenn die ZVS bestätigt hat, dass keine vergaberechtlichen Bedenken bestehen.

Anlage 2

Der Wirtschaftsbetrieb Mainz hat im geprüften Zeitraum Nachtragsaufträge für verschiedene Baumaßnahmen ohne die erforderliche Zustimmung der ZVS erteilt.

- 2 Es ist sicherzustellen, dass die Vergabeverordnung, hier insbesondere hinsichtlich der Vorlage aller freihändigen Vergaben, also auch der Nachträge und Auftragsweiterungen oberhalb von 10.000 €, bei der ZVS eingehalten wird. Darüber hinaus wird empfohlen, die Festlegungen zur Verbesserung des Nachtragsmanagements beizubehalten und fortlaufend entsprechend den Erfordernissen anzupassen.

3.2 Vergabemängel beim Wirtschaftsbetrieb

3.2.1 Datenerfassung und Dokumentation

Nach Nr. 6.8 der Vergabeverordnung der Stadt Mainz „werden Aufträge grundsätzlich mit besonderen Auftragschreiben erteilt. Für Aufträge bis zum Betrag von 10.000 € (brutto) ist der Bestellschein zu verwenden. Alle Aufträge, die mit besonderen Auftragschreiben erteilt werden, sind von den zuständigen Ämtern bzw. von der Finanzverwaltung - ZVS jährlich fortlaufend zu nummerieren und zu registrieren. Der Auftragsnummer folgt das Jahr und die Nummer des Fachbereichs.“

Die ZVS weist im Rahmen des Vergabeverfahrens jeder Maßnahme, die ihr zur Bearbeitung vorgelegt wird, eine Vergabenummer zu. Die Nummerierung erfolgt fortlaufend. An diese fortlaufende Nummer wird das Jahr der Bearbeitung als vierstellige

⁴ Teilnehmer waren: Vertreter des Wirtschaftsbetriebs - Abteilung Zentrale Steuerung -, Vertreter der Zentralen Vergabestelle sowie Vertreter des Revisionsamtes der Stadt Mainz.

Ziffer sowie die Nummer des Fachamtes der Finanzverwaltung - Abteilung Zentrale Verdingungsstelle - in Form einer zweistelligen Ziffer angehängt (z. B. 17/2007-20 bedeutet: [lfd. Nr.] 17 / [im Jahr] 2007 - 20 [für die ZVS]).

Zusätzlich vergab der Wirtschaftsbetrieb im Rahmen der Beauftragung der Firmen, unabhängig von der o. g. Vergabenummer der ZVS, eine eigene **Auftragsnummer** für jede Maßnahme. Die Maßnahmen wurden ebenfalls fortlaufend durchnummeriert. Auch an diese wurde das Jahr, in dem die Beauftragung erfolgte, als vierstellige Ziffer sowie die Bezeichnung des zu diesem Zeitpunkt noch als Eigenbetrieb geltenden Wirtschaftsbetriebs in Form einer zweistelligen Ziffer (75) angehängt. Zusätzlich wurde im Rahmen der Nummerierung durch vorgestellte Buchstaben kenntlich gemacht, um welchen Zweig des Wirtschaftsbetriebs es sich handelte⁵ (z. B. E 01/2007-75, B 02/2007-75, E 03/2007-75, S 04/2007-75 usw.).

Zu jeder Maßnahme führt die ZVS unter der Vergabenummer eine Vergabeakte und der Wirtschaftsbetrieb unter seiner Auftragsnummer eine Vertragsakte. **Vergabenummer und Auftragsnummer stehen in keinem Zusammenhang⁶**. Es existiert auch keine Liste, die eine Zuordnung beider Akten ermöglicht.

Außerdem werden die einzelnen Maßnahmen von der ZVS und dem Wirtschaftsbetrieb unterschiedlich bezeichnet.

Daraus ergibt sich die Problematik, die gesamten Vergabe- und Vertragsunterlagen zu einer Maßnahme zusammenzuführen, um einen kompletten Überblick über die Vergabe und die Abwicklung der Maßnahme zu erhalten.

Nach Angaben eines Vertreters des Wirtschaftsbetriebs existiert auch keine Zusammenstellung sämtlicher durch die ZVS vergebenen Aufträge beim Wirtschaftsbetrieb⁷. Ebenso existierte beim Wirtschaftsbetrieb auch keine Auflistung über die mittels Bestellschein in Auftrag gegebenen Maßnahmen⁸.

In der Vertragsakte des Wirtschaftsbetriebs wird ein Auftragsabwicklungsblatt geführt⁹. Dieses enthält insbesondere Angaben zur Auftragssumme sowie zu den geleisteten Zahlungen einschließlich der Abrechnungssumme. Nicht für alle Maßnahmen wurde

⁵ Die einzelnen Zweige beim Wirtschaftsbetrieb: E für Entwässerung, B für Bestattung und S für Sonstiges (unter anderem auch Straßen).

⁶ Vgl. E-Mail von der Abteilung Zentrale Steuerung beim Wirtschaftsbetrieb Mainz vom 6. August 2009: „Es besteht allerdings kein Zusammenhang zu den von der Stadt, Zentrale Verdingungsstelle, ausgestellten Auftragsnummern, es kann also nur eine objekt- bzw. maßnahmenbezogene Betrachtung durchgeführt werden.“

⁷ Vgl. E-Mail von der Abteilung Zentrale Steuerung beim Wirtschaftsbetrieb Mainz vom 6. August 2009: „Eine Liste aller durch die Verdingungsstelle vergebenen Aufträge existiert hier im Wirtschaftsbetrieb nicht.“

⁸ Zumindest nicht für den geprüften Zeitraum 2006-2008.

⁹ Es umfasst u. a.:

- Baumaßnahme
- Auftragnehmer
- Auftrag Nr. / Bestellschein Nr.
- Auftrags-Datum
- Art der Leistung
- Auftragssumme

- Fortschreibung der Aufträge
- Rechnungs- Datum
- geleistete Zahlungen
- Fortschreibungen aller Zahlungen
- Abrechnungssumme der Aufträge

ein Soll-/Ist-Vergleich zwischen den Auftrags- und Abrechnungssummen erstellt¹⁰. Eine gesonderte Auflistung über die Höhe der Abrechnungssumme der einzelnen Maßnahmen gab es nicht. Die Abrechnungssumme konnte lediglich aus der Vertragsakte der jeweiligen Maßnahme entnommen werden¹¹.

Hierbei ist es wie oben dargestellt sinnvoll, für alle beteiligten Fachämter und Eigenbetriebe eine einheitliche Nummerierung zu wählen, insbesondere wenn mehrere Fachbereiche - wie im vorliegenden Fall die ZVS und der Wirtschaftsbetrieb - in das Verfahren eingebunden sind. Sollte vom Verfahrensablauf her eine einheitliche Nummerierung nicht möglich sein, sind in jedem Fall die Akten so zu führen, dass der Zusammenhang ohne Probleme herzustellen ist.

Neben der gezielten Überwachung und Schaffung von Transparenz ist für einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz auch die Steuerung der Ausgaben von wesentlichem Interesse. Der Wirtschaftsbetrieb sollte daher insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Kostenkontrolle gewährleisten, dass Vergabe- und Vertragsakten zugeordnet werden können und er so einen Überblick darüber gewinnen kann,

- welche Maßnahmen in welcher Höhe in Auftrag gegeben und abgerechnet wurden, einschließlich der Maßnahmen, deren Betrag unter 10.000 € liegt, und
- welche Maßnahmen im Rahmen des Vergabeverfahrens der ZVS vorgelegt wurden.

3 Der Wirtschaftsbetrieb hat Möglichkeiten zu schaffen, den o. g. Anforderungen gerecht zu werden. Hierzu bietet sich an, dass im Rahmen der EDV-mäßigen Abwicklung der Maßnahmen

- alle Maßnahmen einheitlich nummeriert werden,
- die Maßnahmen kenntlich gemacht werden, bei denen die ZVS am Verfahren beteiligt war,
- sämtliche Maßnahmen, die über Bestellschein vergeben wurden, erfasst werden sowie
- die Auftrags- und Abrechnungssummen je Maßnahme erfasst werden.

3.2.2 Fehlerhafte Wahl der Vergabeart

Nach § 3 Nr. 2 VOB/A¹² sowie der Vergabeverordnung der Stadt Mainz (vgl. Nr. 3.3) muss eine Öffentliche Ausschreibung stattfinden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen. Aufträge im Wert zwischen

¹⁰ Vgl. E-Mail von der Abteilung Zentrale Steuerung beim Wirtschaftsbetrieb Mainz vom 26. Oktober 2009: „Leider ist es so, dass ausgerechnet bei den von Ihnen gewünschten Bauvorhaben keine Soll-/Ist-Vergleiche durchgeführt worden sind. Wie seinerzeit geschildert, werden diese Vergleiche nicht durchgängig über alle Maßnahmen vorgenommen.“

¹¹ In der Regel wurde für jede Maßnahme ein Auftragsabwicklungsblatt in der Vertragsakte geführt.

¹² Die Angaben zu den Paragraphen der VOB beziehen sich (auch im Folgenden) auf die zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe jeweils geltende Ausgabe der VOB.

10.000 € und 50.000 € (brutto) können nach Nr. 3.3 der Vergabeverordnung beschränkt ausgeschrieben werden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen.

Fehler bei der Vergabe von Aufträgen, insbesondere der Verzicht auf Öffentliche Ausschreibungen, können zu wirtschaftlichen Nachteilen für den Auftraggeber führen.

Anlage 3

Gegen den Vorrang der öffentlichen Ausschreibung wurde bei einigen Maßnahmen verstoßen, ohne dass Gründe hierfür dokumentiert oder ersichtlich waren.

Wie in Anlage 3 exemplarisch dargestellt, vergab der Wirtschaftsbetrieb Aufträge freihändig oder beschränkt, obwohl die Voraussetzungen der VOB/A und der Vergabeverordnung der Stadt hierfür nicht vorlagen. Die Begründungen dafür waren teilweise nicht sachgerecht oder nicht nachvollziehbar.

Nach § 3 Nr. 3 Abs. 1c VOB/A ist die Beschränkte Ausschreibung insbesondere dann zulässig, wenn die Öffentliche Ausschreibung aus Gründen der Dringlichkeit unzumutbar ist. Dringlichkeit ist gegeben, wenn konkrete, sich aus den äußeren Umständen ergebende Gründe den Auftraggeber zu einer zeitnahen Beschaffung zwingen. Dies ist z. B. der Fall, wenn sich aus einer nicht früher erkennbaren Lage heraus die Notwendigkeit der unverzüglichen Durchführung einer Bauleistung ergibt¹³.

In einigen Fällen wurde mit der Begründung einer besonderen Dringlichkeit vom Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung abgewichen (z. B. Verkehrswege Friedhof Finthen, Hangentwässerung am Hechenberg, Jahresvertrag 2008/2009).

Diese besondere Dringlichkeit wurde nicht näher dokumentiert und der tatsächliche zeitliche Ablauf der Vergabeverfahren und der Ausführung der Maßnahmen ließen auch keine beschleunigte Abwicklung erkennen.

Der Verzicht auf eine Öffentliche Ausschreibung war nicht zulässig.

Bei der Vergabe des Auftrags für Abbruch- und Entsorgungsarbeiten am Klärwerk Bodenheim wurden nach der Submission Vergabeverhandlungen geführt. Dabei wurde der Einheitspreisvertrag in einen Pauschalpreis-Vertrag umgewandelt.

Nach § 24 Nr. 1 und Nr. 3 VOB/A darf nach der Submission nur der Angebotsinhalt aufgeklärt werden. Verhandlungen, insbesondere über eine Änderung der Angebote oder der Preise, sind unstatthaft. Dies gilt vor allem auch für erst nach Angebotsöffnung zur Sprache kommende Änderungen der angebotenen Vergütungsart, wie die Verhandlung zur „Umstellung“ von Einheitspreisen auf eine Pauschale¹⁴.

Bei der Vergabe der Arbeiten an den Verkehrswegen auf dem Friedhof Finthen beschränkte sich die Auswahl der Bieter auf Unternehmen aus Mainz.

¹³ Vgl. Ingenstau / Korbion, VOB-Kommentar, 16. Auflage, Seite 182.

¹⁴ Vgl. Ingenstau / Korbion, VOB-Kommentar, 16. Auflage, Seite 677 ff.

Nach § 8 Nr. 1 VOB/A sind alle Bewerber oder Bieter gleich zu behandeln. Der Wettbewerb darf insbesondere nicht auf Bewerber beschränkt sein, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind¹⁵.

- 4 Die Leitung des Wirtschaftsbetriebs muss sicherstellen, dass die Vorschriften der VOB/A und der Vergabeverordnung der Stadt Mainz eingehalten werden.

3.2.3 Prüfung und Wertung der Angemessenheit der Preise

Im Zusammenhang mit der Vergabe von Aufträgen durch den Wirtschaftsbetrieb lag teilweise keine Dokumentation zur Wertung vor:

Anlage 4 So wurden im Zusammenhang mit dem Umbau und der Sanierung der Friedhofsgebäude Mombach und Marienborn einzelne Gewerke vergeben, für die nur ein wertbares Angebot vorgelegen hatte.

Liegt nur ein Angebot vor, so ist nach Nr. 6.7 der Vergabeverordnung der Stadt Mainz eine Vergabe aufgrund dieses Angebotes nur zulässig, wenn die Angemessenheit der Preise festgestellt ist.

Eine Prüfung der Angemessenheit der Preise bei den o. g. Leistungen war nicht dokumentiert.

Anlage 4 Im Zusammenhang mit den o. g. Baumaßnahmen an Friedhöfen und bei der Vergabe des Jahresvertrags Straßenunterhaltung 2008/2009 wurden Aufträge an die Mindestbietenden vergeben, obwohl deren Angebotssummen 49 % und 40 % unter denen der an zweiter Stelle liegenden Bieter lag.

Nach § 25 Nr. 3 Abs. 1 VOB/A darf auf ein Angebot mit einem unangemessen hohen oder niedrigen Preis der Zuschlag nicht erteilt werden. Zweifel an der Angemessenheit können sich insbesondere ergeben, wenn die Angebotssumme eines oder einiger weniger Bieter erheblich geringer ist als die der Übrigen. Ob derartige Abweichungen als erheblich anzusehen sind, ist nach den Gegebenheiten des Einzelfalls zu beurteilen. Weicht beispielsweise die Angebotssumme des Mindestbietenden um mehr als 10 v.H. von den nächsthöheren ab, ist eine Aufklärung der Ursachen durch eine Verhandlung nach § 24 VOB/A erforderlich.

Da keine Dokumentation zur Wertung der o. g. Vergabeverfahren vorlag, war nicht zu erkennen, ob der Wirtschaftsbetrieb diese Differenzen bei der Entscheidung der Auftragsvergabe aufgeklärt hatte.

- 5 Eine umfassende Dokumentation zur Prüfung und Wertung der Angemessenheit der Preise ist sicherzustellen.

¹⁵ Vgl. Ingenstau / Korbion, VOB-Kommentar, 16. Auflage, Seite 277.

3.2.4 Bauherrenaufgaben

Die Kanalschließung „Mittelhof“ (Auftragsnummer [REDACTED]) und die Kanalverlegung „Carl Zuckmayer Platz“ (Auftragsnummer [REDACTED]) in Nackenheim wurden jeweils als Einzellose im Rahmen von Bauvorhaben der Verbandsgemeinde Bodenheim mit ausgeschrieben und vom Wirtschaftsbetrieb Mainz in Auftrag gegeben. Bei der Abwicklung der Vergabeverfahren wurden vom beauftragten Ingenieurbüro die Vergabeunterlagen vervielfältigt und versandt sowie Planunterlagen zur Einsicht ausgelegt. Das Planungsbüro hatte insofern frühzeitig Kenntnis von den am Wettbewerb teilnehmenden Firmen. Darüber hinaus verständigte das beauftragte Ingenieurbüro die Bieter, deren Angebote ausgeschlossen wurden und fertigte in einem Fall den Vergabevermerk an.

Der Versand der Vergabeunterlagen, das Auslegen von Planungsunterlagen zur Einsicht, das Verständigen der Bieter, deren Angebote ausgeschlossen werden oder nicht in die engere Wahl kommen sowie das Anfertigen von Vergabevermerken zählen zu den nicht übertragbaren Bauherrenaufgaben und dürfen nur von Bediensteten des Auftraggebers, die an der Vergabeentscheidung nicht beteiligt sind, wahrgenommen werden¹⁶⁾. Die Vergabeunterlagen sollen firmenneutral aufgestellt werden und es sind alle erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, dass die teilnehmenden Firmen keine Rückschlüsse auf die freiberuflich Tätigen ziehen können¹⁷⁾.

6. Es ist sicherzustellen, dass die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben durch nicht an der Vergabeentscheidung beteiligte Bedienstete des Auftraggebers (Stadt Mainz bzw. Eigenbetriebe/Gesellschaften) selbst wahrgenommen werden. Insbesondere sind die Angebote und Bewerberlisten vom Auftraggeber unter Verschluss zu halten, damit Dritte bis zum Eröffnungstermin keine Kenntnis davon erhalten. Des Weiteren ist die Einbindung der ZVS in das Vergabeverfahren entsprechend der Vergabeverordnung für die Fälle, bei denen der Wirtschaftsbetrieb Mainz Einzellose für Bauvorhaben Dritter ausschreibt und vergibt, sicherzustellen.

3.3

Jahresvertrag Straßenunterhaltung [REDACTED] - Verkehrswegebauarbeiten
Auftragsnummern: [REDACTED] sowie [REDACTED]

Für die Leistungen, die im Rahmen des Jahresvertrags Straßenunterhaltung [REDACTED] - Verkehrswegebauarbeiten zu erbringen waren, wurde eine Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Die Leistungen wurden in vier Losen ausgeschrieben.

¹⁶⁾ Vgl. Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung vom 7. November 2000 in der Fassung vom 29. April 2003, Teil 2, insbesondere Nr. 11.2. Den Gemeinden ist die Anwendung der Verwaltungsvorschrift empfohlen.

Vgl. Leitfaden für das Qualitätsmanagement im Straßenbau, Einsatz von Ingenieurbüros bei der Ausführung und Ausschreibung von Straßenbauleistungen, Ausgabe 2004, Anlage 2 Abgrenzung der Bauherrenaufgaben mit Zuordnung zur organisatorischen und fachtechnischen Bauüberwachung.

¹⁷⁾ Vgl. Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB 2008), Richtlinie zu 111 Vergabevermerk - Wahl der Vergabeart, insbesondere Nr. 7 Beteiligung freiberuflich Tätiger

Anlage 5

Eine Bietergemeinschaft, bestehend aus den Firmen A, B und C, war Mindestbietende. Die submittierte Bruttosumme der Bietergemeinschaft für alle vier Lose betrug insgesamt [REDACTED]. Die Bietergemeinschaft gewährte einen Nachlass in Höhe von [REDACTED] %. Das nächst höhere Angebot der Firma D für alle vier Lose lag bei [REDACTED] €. Die Differenz zwischen diesen beiden Angebotssummen betrug knapp 40 % ohne Berücksichtigung des Nachlasses.

3.3.1 Vergabeverfahren

Bei der Ausschreibung von Straßenunterhaltungsarbeiten im Rahmen eines Jahresvertrags handelt es sich überwiegend um mehrere kleinere Einzelmaßnahmen, die im gesamten Stadtgebiet und übers Jahr verteilt auszuführen sind. Die besonderen Anforderungen an solche Leistungen liegen in der Regel sowohl in kleinen Leistungsmengen als auch in einer schnellen Verfügbarkeit der ausführenden Unternehmen.

Es waren keine Gründe dokumentiert, die aus Sicht des Rechnungshofs den Verzicht auf eine Öffentliche Ausschreibung rechtfertigen könnten.

7. Auf Randnummer 4 wird verwiesen.

3.3.2 Fehlerhafte Vergabe

In der Beschlussvorlage zur Sitzung des Werkausschusses wurde vorgeschlagen, die Bietergemeinschaft A / B / C mit den Jahresvertragsarbeiten für allgemeinen Straßenbau [REDACTED] zu beauftragen. Die Arbeiten sollten gleichmäßig auf die vorgenannten Firmen verteilt werden. Der Werkausschuss stimmte dem zu.

Jede der an der Bietergemeinschaft beteiligten Firmen erhielt ein gesondertes Auftragschreiben¹⁸; Angaben zur Auftragshöhe fehlten darin. In der Auflistung des Wirtschaftsbetriebs war der Jahresvertrag als drei Einzelaufträge aufgeführt. Als Auftragssumme war jeweils ein Drittel der Angebotssumme der Bietergemeinschaft angegeben. Mit einzelnen Unterhaltungsarbeiten wurde über einen Bestellschein jeweils eine der drei Firmen beauftragt. Weder bei der Ausführung noch bei der Abrechnung der einzelnen Kleinaufträge traten die drei Firmen in Form einer Arbeitsgemeinschaft auf.

Der Begriff „Bietergemeinschaft“ erfasst den Zusammenschluss mehrerer Unternehmer mit dem Ziel, den durch die Verdingungsunterlagen umrissenen Bauauftrag gemeinschaftlich zu erhalten und -regelmäßig als Arbeitsgemeinschaft- durchzuführen. Arbeitsgemeinschaften haben als Bietergemeinschaften eines ihrer Mitglieder als bevollmächtigten Vertreter für den Abschluss und die Durchführung des Vertrags zu bezeichnen (so genannte federführende Firma). Die Interessen des Auftraggebers gebieten es, dass dieser mit einem verantwortlichen Unternehmer der Arbeitsgemeinschaft

¹⁸ Die ZVS erhielt jeweils eine Kopie der Auftragschreiben. Diese hatte sich zu dieser Art der Auftragserteilung nicht weiter geäußert.

verhandeln kann, damit eindeutige, zweifelsfreie und übereinstimmende Abreden und Verhandlungen getroffen werden können¹⁹.

Es ist nicht Aufgabe des Auftraggebers darauf zu achten, dass die Arbeiten annähernd gleichmäßig an die einzelnen Firmen verteilt werden.

- 8 Tritt eine Arbeitsgemeinschaft von mehreren Firmen als Bieter auf, ist diese von der Beauftragung an bis hin zur Abrechnung als solche zu behandeln.

3.3.3 Zu viele Positionen im Leistungsverzeichnisses

Die Ausschreibung wurde in vier Lose aufgeteilt, jedes Los umfasste über 300 Positionen. Von den jeweils über 300 Positionen der Einzellose enthielten durchschnittlich weitaus mehr als die Hälfte den Vordersatz „1“²⁰.

In der Regel ist bei Jahresverträgen der voraussichtlich anfallende Auftragsumfang innerhalb eines festgelegten Zeitraums nicht umfassend bestimmbar. Bei seinem Jahresvertrag versuchte der Wirtschaftsbetrieb mit einer Vielzahl von Positionen im Leistungsverzeichnis sämtliche Leistungen abzudecken, die möglicherweise zur Ausführung kommen können.

Die Beschreibung der auszuführenden Leistung sollte eindeutig und leicht verständlich sein. Sie wird von dem Grundgedanken geleitet, eine einwandfreie Preisermittlung zu ermöglichen und eine vergleichende Prüfung der Angebote zu ermöglichen oder jedenfalls zu erleichtern. Dabei kommt nicht nur das Interesse der Bewerber zum Ausdruck, sondern auch das Interesse des Auftraggebers im Hinblick auf die spätere Prüfung und Wertung der Angebote²¹. Die Ausschreibung von Straßenunterhaltungsarbeiten im Rahmen eines Jahresvertrags sollte sich nur auf die wesentlichen Leistungen konzentrieren. Hierbei sollte auf die Erfahrungswerte aus den letzten Jahren zurückgegriffen werden. Vorrangig sind die Leistungen im Leistungsverzeichnis aufzuführen, die nach diesen Erfahrungswerten regelmäßig zur Ausführung kamen. Um genauere Erfahrungswerte zu erhalten, kann die Auflistung der überwiegend zur Ausführung gekommenen Leistungen aus den letzten Jahresverträgen sehr hilfreich sein²². Aus dieser Sammlung könnten in etwa die Mengen abgelesen werden, die im Laufe einer Periode anfallen. Darüber hinausgehende Leistungen, die nur unregelmäßig oder möglicherweise anfallen könnten, sind auszunehmen.

Bei Leistungsbeschreibungen mit einer Vielzahl von Mengenangaben „1“ ist weder eine sachgerechte Kalkulation noch eine sachgerechte Wertung der einzelnen Preise möglich. Kleinstmengen in Leistungsverzeichnissen führen bei der Kalkulation der Einheitspreise oftmals zu erheblichen Zuschlägen. Eine Vergütung zu diesen Preisen ist

¹⁹ Vgl. Ingenstau / Korbion, VOB-Kommentar, 16. Auflage, Seite 645 - 646

²⁰ Z. B. 1 Stck, 1 m, 1 m², 1 m³ usw.

²¹ Vgl. Ingenstau / Korbion, VOB-Kommentar, 16. Auflage, Seite 410 - 411.

²² Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden vom Wirtschaftsbetrieb Auflistungen vorgelegt, die nicht regelmäßig und unvollständig in den zurückliegenden Jahren geführt wurden. Erst aufgrund der Nachfrage durch den Rechnungshof, wurden weitere Listen erarbeitet.

unwirtschaftlich, wenn größere Mengen zur Ausführung kommen. Außerdem steht diese Art der Ausschreibung nicht im Einklang mit dem Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung gem. § 9 Nr. 1 Satz 1 VOB/A.

In Jahresverträgen sollten nur die Leistungen ausgeschrieben werden, die erfahrungsgemäß regelmäßig anfallen. Evtl. zusätzlich anfallende Arbeiten können gesondert ausgeschrieben oder es können hierfür Nachtragsvereinbarungen geschlossen werden.

- 9 Auf die ausufernde Zahl von Positionen mit dem Vordersatz „1“ ist zu verzichten. Die Abrechnungen vorangegangener Jahresverträge sind auszuwerten mit dem Ziel, Erfahrungswerte für das Aufstellen der Leistungsverzeichnisse für Straßenunterhaltungsarbeiten folgender Jahre zu sammeln.

3.3.4 Übersicht über den Stand der Aufträge und der Abrechnung

Die Leistungen, die sich aus dem Jahresvertrag ergaben, wurden als Einzelaufträge über Bestellschein abgerufen. Ein Auftragsabwicklungsblatt für den kompletten Jahresvertrag, in dem die Einzelaufträge zusammengefasst waren, oder eine Übersicht zum aktuellen Stand der Gesamtausgaben des Jahresvertrags zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof, konnte nicht vorgelegt werden. Auf der Grundlage der vorhandenen Daten war eine Gegenüberstellung der ausgeschriebenen und tatsächlich erbrachten Leistung nicht möglich.

Ohne eine fortlaufende Auflistung der verausgabten Mittel für die Straßenunterhaltung ist eine Kostenkontrolle und -steuerung nicht möglich.

- 10 Der Wirtschaftsbetrieb muss sich einen fortlaufenden Überblick über die Ausführung und die Kostenentwicklung der Unterhaltungsarbeiten verschaffen. Eine systematische Archivierung der Einzelaufträge wird empfohlen.

3.4 Kanalbaumaßnahme, Albanstraße Mainz; Auftragsnummer [REDACTED] - Vergabefehler durch Dritte [REDACTED]

Die gesamten Straßenbauarbeiten im Umfeld des Südbahnhofs und des neuen Parkhauses in der Albanstraße wurden von der Wohnbau Mainz und der Mainzer Aufbaugesellschaft (MAG) finanziert. Lediglich der Regenwasserkanal wurde zu Lasten des Wirtschaftsbetriebes Mainz verlegt. Aus Gründen der Gewährleistung wurden die Leistungen gemeinsam ausgeschrieben. Die Entwässerungskanalarbeiten wurden als Teilleistung im Zusammenhang mit den Straßenbauarbeiten bei der Wohnbau Mainz ausgeschrieben. Die Gesamtauftragssumme betrug ca. [REDACTED] €. Das Los Entwässerung wurde mit rd. [REDACTED] € vergeben. Die Vergabe der Kanalarbeiten erfolgte durch den Wirtschaftsausschuss, den Auftrag erteilte der Wirtschaftsbetrieb.

Das Vergabeverfahren bis zur Submission wurde von der Wohnbau Mainz durchgeführt. Bei der Abwicklung traten verschiedene Fehler und Widersprüche auf. So war die Submissionsniederschrift, die erst nach mehrfacher Nachfrage vorgelegt werden konnte, nicht unterschrieben und unvollständig ausgefüllt. Es fehlten z. B. Angaben

über die Anzahl der eingegangenen Angebote sowie Beginn und Ende der Verhandlungsverhandlung. Gemäß den Deckblättern der Angebote und der Submissionsniederschrift war der Eröffnungstermin am 12. Januar 2007, die Angebote waren jedoch mit Eingangstempel 15. Januar 2007 versehen. Des Weiteren bleibt die Art der Vergabe im Unklaren. Gemäß den Angebotsdeckblättern erfolgte eine freihändige Vergabe, nach der Beschlussvorlage für den Werkausschuss vom 25. Januar 2007 fand eine beschränkte Ausschreibung statt. Der Vergabevermerk vom 17. Januar 2007 enthält widersprüchliche Angaben zu einerseits einer freihändigen Vergabe mit Vergleichsangeboten und andererseits einer beschränkten Ausschreibung. Unabhängig davon konnte keine Begründung für die Abweichung vom Gebot der öffentlichen Ausschreibung²³ vorgelegt werden. Außerdem wurden von den Bietern auf den Angebotsdeckblättern jeweils unterschiedliche Ausführungsfristen angegeben (30 bis 60 Tage). In den Besonderen Vertragsbedingungen waren 30 Tage festgeschrieben. Bei der Wertung blieben die verschiedenen Ausführungsfristen unberücksichtigt.

Die Zustimmung der ZVS zur Vergabe der Bauleistungen wurde vom Wirtschaftsbetrieb Mainz erst am 17. Januar 2007, also 5 Tage nach der Submission eingeholt. Die ZVS stimmte am 18. Januar 2007 der Auftragsvergabe zu und ging dabei von der Annahme aus, dass eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt worden sei.

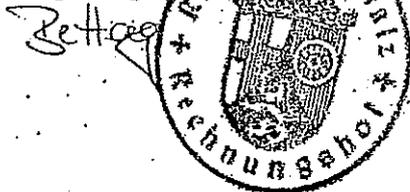
Das Vergabeverfahren verstieß gegen die Bestimmungen der §§ 3, 9, 22 VOB/A und der Vergabeverordnung der Stadt und genügte nicht den Anforderungen an transparentes Verwaltungshandeln.

- 11 Künftig ist die Überwachung des Vergabeverfahrens durch den Wirtschaftsbetrieb Mainz und die rechtzeitige Beteiligung der ZVS vor der Submission auch bei Vergabeverfahren, die von mit der Stadt Mainz verbundenen Gesellschaften oder Einrichtungen durchgeführt werden, zu gewährleisten. Hierfür sollten Regelungen in die Vergabeverordnung der Stadt Mainz aufgenommen werden. Des Weiteren ist sicherzustellen, dass nur in begründeten Ausnahmefällen vom Gebot der öffentlichen Ausschreibung abgewichen wird.

gez.
Klaus P. Behnke
Präsident

gez.
Johannes Herrmann
Direktor beim Rechnungshof

Beglaubigt:



²³ Vgl. Vergabeverordnung der Stadt Mainz insbesondere Nr. 2.1 und 3.1

Beispiele für Auftragsvergaben vor Zustimmung durch die ZVS:

- Bau einer Urnenwand auf dem Mainzer Hauptfriedhof
(Auftragsnummer: [REDACTED])

Zum Umbau der vorhandenen Urnenwand sollte eine Erweiterung in gleicher Ausführung erfolgen. Hierzu wurde nur ein Angebot vom Hersteller der vorhandenen Urnenwand eingeholt. Das Angebot vom 12. Januar 2006 belief sich auf [REDACTED] € (brutto). In der Sitzung am 14. Februar 2006 stimmte der **Werkausschuss der Auftragsvergabe an den Bieter zu**. Im Vergabevermerk vom 2. März 2006 wurde die Vergabeentscheidung damit begründet, dass „die Urnenwand in Sichtweite einer gleichen, vorhandenen Urnenwand errichtet wird, die vom gleichen Hersteller ist. Auf das Produkt besteht Gebrauchsmusterschutz. Da auch Umbauarbeiten an der vorhandenen Wand vorgesehen sind, gibt es für diese Leistung nur einen Anbieter. Von Seiten des Werkausschusses ist der Maßnahme wie beschrieben bereits zugestimmt worden.“ Im Rahmen der **Zustimmung zur Freihändigen Vergabe durch die ZVS (Fax vom 2. März 2006)** war auf dem Vergabevermerk handschriftlich notiert, dass „die Maßnahme mit der ersten dem Wettbewerb hätte unterstellt werden müssen“. Speziell zu der Aussage im Vergabevermerk „...in Sichtweite einer gleichen...“ wurde angeführt „Und das war sicher von Anfang an nicht bekannt. Hoffentlich auch nicht dem Hersteller.“ Der Bieter wurde mit Schreiben vom 2. März 2006 beauftragt.

- Ausbau des Wildgrabens (Auftragsnummer: [REDACTED])

Im Zuge geplanter Hochwasserschutzmaßnahmen am Rheinufer im Wildgräbental sollten für den Ausbau des Wildgrabens die erforderlichen Rodungsarbeiten durchgeführt werden. Das Angebot des Bieters A vom 31. Januar 2007 belief sich auf [REDACTED] € (brutto). Laut Vergabevermerk vom 2. Februar 2007 sollte die **Freihändige Vergabe „auf Basis des best. Jahresvertrages“ Nr. [REDACTED] vom 22.09.2006** erfolgen. Der Vergabevermerk wurde mit Fax vom 5. Februar 2007 zur Zustimmung an die ZVS gesandt. Der **Auftrag wurde mit Schreiben vom 6. Februar 2007 an Firma A erteilt**. Die **Zustimmung zur Freihändigen Vergabe (FV) durch die ZVS** erfolgte mit Fax vom 7. Februar 2007 zurück an den Wirtschaftsbetrieb. Diese war mit folgender handschriftlicher Notiz versehen: „Achtung: Der Jahresvertrag ist keine Rechtfertigung für die FV! Allenfalls die von [REDACTED] angeführte Eilbedürftigkeit.“

- Notreparatur am Gasmotor des Blockheizkraftwerks
(Auftragsnummer: [REDACTED])

Für die Reparaturarbeiten lag ein Angebot vom 25. Oktober 2006 der Firma A vor. Diese erhielt mit Schreiben vom 8. November 2006 den Auftrag über [REDACTED] €. Die ZVS hat mit Fax vom 13. November 2006 der Freihändigen Vergabe zugestimmt. Die von der Abteilung Zentrale Steuerung des Wirtschaftsbetriebs geführte Checkliste zur Vergabe von Auftragsnummern wurde am 16. November 2006 unterzeichnet.

- Lieferung Nutriox Dosiersystem (Auftragsnummer: [REDACTED])

Für die Lieferung der Chemikalie Nutriox, die eine Lösung der Geruchsprobleme um fauliges Abwasser darstellte, wurde von der Firma A am 4. Oktober 2006 ein Angebot abgegeben. Am 17. Oktober 2006 wurde das Angebot rechnerisch und technisch wirtschaftlich geprüft sowie der Vergabevermerk aufgestellt. Am 19. Oktober 2006 wurde dieser mittels Fax zur Zustimmung der Freihändigen Vergabe an die ZVS weitergereicht. Die Zustimmung durch die ZVS erfolgte mit Fax am 23. Oktober 2006 zurück an den Wirtschaftsbetrieb. Daraufhin erteilte dieser mit Schreiben vom 24. Oktober 2006 den Auftrag an die Firma A. Die erste Lieferung von Nutriox erfolgte bereits am 5. Oktober, d. h. am Tag nach dem der Hersteller sein Angebot abgegeben hatte. Es folgten weitere Lieferungen noch bevor das Angebot geprüft und der Beauftragung zugestimmt wurde.

Beispiele für eine Auftragserweiterung ohne Zustimmung der ZVS:

- Verkehrswegearbeiten in der Friedrich-Schneider-Straße
(Auftragsnummer: [REDACTED])

Für diese Maßnahme wurde eine Öffentliche Ausschreibung durch die ZVS vorgenommen. Nach Zustimmung des Werkausschusses am 13. Juni 2006 erging mit Schreiben vom 20. Juni 2006 der Auftrag über [REDACTED] € an die Firma A. Zunächst wurde mittels Bestellschein vom 26. Juli 2006 über [REDACTED] € der Auftrag erweitert. Nachdem die ZVS zugestimmt hatte, erfolgte eine weitere Auftragserweiterung (vgl. Auftragsnummer: [REDACTED]) vom 12. Januar 2007 über [REDACTED] €. Nach einer Eilentscheidung durch den Oberbürgermeister am 4. April 2007 wurde der Auftrag (vgl. Auftragsnummer: [REDACTED]) mit Schreiben vom 23. April 2007 um nochmal [REDACTED] € erweitert. Hierzu lag keine Zustimmung durch die ZVS vor.

- Reparatur von Straßenabläufen im Stadtgebiet Mainz - Jahresvertrag 2007
(Auftragsnummern: [REDACTED])

Für die Jahresvertragsarbeiten wurde eine Öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Die Submission fand am 30. März 2007 bei der ZVS statt. Den Auftrag für die Reparatur von ca. 50 Straßenabläufen erteilte der Wirtschaftsbetrieb Mainz am [REDACTED] mit einem Auftragsvolumen von ca. [REDACTED] € an die Firma A. Die Arbeiten sollten in der Zeit von Mitte Mai bis Anfang Juli (Beginn 21. KW, Ausführungsfrist 25 Werkzeuge) ausgeführt werden.

Im September 2007 wurde in Absprache mit dem Auftragnehmer der Auftrag zu gleichen Konditionen erweitert (vgl. hierzu Schreiben vom 24. September 2007 der Fa. A). Die ZVS war über die Auftragserweiterung nicht informiert und konnte demnach hierzu keine vergaberechtliche Stellungnahme abgeben. Die zusätzlichen Leistungen wurden in der Zeit von September 2007 bis März 2008 ausgeführt. Die Abwicklung erfolgte über einzelne Bestellscheine in Höhe von jeweils maximal [REDACTED] €. Die abgerechneten Leistungen erhöhten sich so gegenüber dem ursprünglichen Auftrag um ca. [REDACTED] €.

Beispiele für Nachtragsaufträge ohne Zustimmung der ZVS:

- Neubau des Pumpwerkes 2/3 in Bodenheim; Nachtrag 10 und 11, Massenerhöhungen (Auftragsnummer [REDACTED] über ca. [REDACTED] € (Auftragssumme Hauptvertrag [REDACTED] €)
- Regenüberlauf Kaisertor R 1400 in Mainz; Nachtrag geschlossene Wasserhaltung (Auftragsnummer [REDACTED] über ca. [REDACTED] € (Auftragssumme Hauptvertrag [REDACTED] €)
- Fernoptische Untersuchung von Kanalanschlussleitungen (Auftragsnummern [REDACTED] [REDACTED]) Nachträge insgesamt ca. [REDACTED] € (Auftragssumme Hauptvertrag [REDACTED] €)
- Fernoptische Untersuchung von Kanalhauptleitungen (Auftragsnummern [REDACTED] [REDACTED]) Nachträge insgesamt ca. [REDACTED] € (Auftragssumme Hauptvertrag [REDACTED] €)

Beispiele für Fehler bei der Vergabe:

- Klärwerk Bodenheim (Auftragsnummer: [REDACTED])

Beschränkte Ausschreibung nach Öffentlichem Teilnahmewettbewerb

Für die Abbruch- und Entsorgungsarbeiten des alten Klärwerks in Bodenheim wurde ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Die Veröffentlichung fand am 18. Januar 2007 statt. Es gingen insgesamt 22 Bewerbungen ein. Davon wurde an 8 Firmen das Leistungsverzeichnis versandt. Zum Submissionstermin am 22. Mai 2007 lagen zwei Angebote vor. Die submittierte Bruttosumme der mindestbietenden Firma A lag bei [REDACTED] €. Es wurde ein Nachlass in Höhe von 4,5 % gewährt. Die Angebotssumme betrug somit [REDACTED] €. Das Angebot des Bieters B betrug [REDACTED] €. Aus einer handschriftlichen Notiz vom 13. September 2007¹ geht hervor, dass im Rahmen der Vergabeverhandlungen von der Firma angeboten wurde, die Arbeiten auch zum Pauschalpreis anzubieten. Zur Vergabeverhandlung selbst lag keine Dokumentation vor.

Der Stadtvorstand beschloss im Wege der Eilentscheidung die Vergabe der Abbrucharbeiten für das alte Klärwerk Bodenheim zum Pauschalbetrag von [REDACTED] € an die Firma A, „weil das Angebot das mindestfordernde und unter Berücksichtigung aller technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten das annehmbarste ist.“² Daraufhin erging das Auftragsschreiben vom 19. Juni 2007 über pauschal [REDACTED] € an Firma A.

Im Vergabevermerk wurde als Begründung für die Beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb lediglich festgehalten: gemäß Dienstanweisung über das städtische Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (DA-HKR) der Stadt Mainz und VOB. Es waren keine Gründe dokumentiert, die eine Abweichung von der Öffentlichen Ausschreibung rechtfertigen könnten.

- Verkehrswege Friedhof Finthen (Auftragsnummern: [REDACTED])

Beschränkte Ausschreibung

Durch den Friedhof Mainz-Finthen führt ein Mittelweg. Dieser war aufgrund seines Gefälles und seiner Wegestruktur bei feuchter Witterung nur schwer begehbar. In einem 2. Bauabschnitt sollte der weitere Verlauf der Wasserleitung neu gebaut und der Weg befestigt werden. Aus einem Schreiben des Wirtschaftsbetriebs an die ZVS vom 9. Mai 2008 ging hervor, dass im Kostenanschlag vom 6. Mai 2008 für die zu erbringenden Arbeiten [REDACTED] € vorgesehen waren. Die voraussichtliche Angebotshöhe würde für den Straßenbau [REDACTED] € betragen. Als Vergabeart wurde eine Beschränkte Ausschreibung vorgeschlagen. Hierfür wurde als Begründung

¹ Vgl. handschriftliche Notiz vom 13. September 2007 auf dem Formblatt, das im Rahmen der Prüfung durch das Revisionsamt der Stadt Mainz geführt wird.

² Vgl. die Niederschrift zur Eilentscheidung vom 8. Juni 2007.

angeführt, dass die Arbeiten kurzfristig unter Mainzer Fachfirmen beschränkt digital ausgeschrieben werden sollten.

Für die Durchführung der Verkehrswegebauarbeiten fand nach einer Beschränkten Ausschreibung am 12. Juni 2008 die Submission statt. Im Vergabevermerk vom 12. Juni 2008 wurde die Wahl der Vergabeart damit begründet, dass gemäß DAHKR bei einer geschätzten Vergabesumme von [REDACTED] € eine Beschränkte Ausschreibung möglich sei. Aus terminlichen Gründen wurde auf die Ausschreibungsbörse verzichtet, da mit acht Firmen ein ausreichender Wettbewerb gewährleistet sei.

Die Abweichungen zwischen der Angabe zur Höhe der voraussichtlichen Kosten im o. g. Schreiben vom 9. Mai 2008 und im Vergabevermerk vom 12. Juni 2008 waren nirgends begründet.

Der Ablauf der Zuschlagsfrist war auf den 15. Juli 2008 datiert. Der Beginn der geplanten Ausführungsfrist war für den 21. Juli 2008 vorgesehen; die voraussichtliche Fertigstellung sollte am 2. August 2008 erfolgen. In der Sitzung am 20. August 2008 stimmte der Werkausschuss der Auftragsvergabe an die Firma A zu. Der Auftrag wurde mit Schreiben vom 25. August 2008 an die Firma A erteilt, also erst nach dem ursprünglich vorgesehenen Fertigstellungszeitpunkt. Dies spricht nicht für die angegebene Dringlichkeit.

Die Beschränkung der Ausschreibung auf Firmen aus Mainz war unzulässig.

- Regenwasserbehandlungsanlage Rheinallee/Gaßnerallee - Entwässerungskanalbauarbeiten (Auftragsnummer [REDACTED])

Im Bereich der Gaßnerallee wurde der neu verlegte Gonsbachauslasskanal DN 1600 durch ein zusätzliches Verladegleis überbaut. Die vorhandenen Stahlbetonrohre waren für diese Verkehrslast nicht ausgelegt und mussten deshalb ertüchtigt werden. Hierfür wurde auf einer Länge von ca. 60 m ein Stahlbetonbalken mit einer Meter Höhe auf einer Breite von 4 m auf einer Deformationsschicht eingebaut. Die Fa. A hatte die Rohre für den Gonsbachauslasskanal verlegt und stand noch für 4 Jahre in der Gewährleistung für diese Rohre. Aus diesem Grund wurde die Fa. A aufgefordert ein Angebot für die Ertüchtigungsarbeiten vorzulegen. Die Ertüchtigung wurde schließlich am 24. November 2008 mit einer Auftragssumme von ca. [REDACTED] € an die Fa. A freihändig vergeben.

Die Ertüchtigungsarbeiten stellen nach Auffassung des Rechnungshofs eine eigenständige Bauleistung dar, durch welche die Gewährleistung für die bereits abgeschlossenen Kanalarbeiten nicht beeinflusst wurde. Die Arbeiten hätten entsprechend den Vorgaben der Vergabeverordnung der Stadt Mainz und der VOB öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

Unabhängig davon wurde die Zustimmung der ZVS zur freihändigen Vergabe nicht eingeholt.

- Hangentwässerung am Hechenberg (Auftragsnummer E 21/ 2007)

Der Bauauftrag in Höhe von ca. [REDACTED] € für die Errichtung eines Schlamm-schutzes in Form einer Leitplankenanlage wurde freihändig vergeben. Begründet wurde die freihändige Vergabe mit der drohenden Gefahr für die Häuser „Am Hechenberg 13-17“ bei Sommergewittern (vgl. Vergabevermerk vom 8. Februar 2007). Die Zustimmung der ZVS zur freihändigen Vergabe erfolgte am 12. Februar 2007, jedoch nur unter der Bedingung, dass eine objektive besondere Dringlichkeit bestehe. Ansonsten seien Vergleichsangebote einzuholen. Das Angebot wurde am 5. Februar 2007 erstellt, der Auftrag wurde am 1. März 2007 erteilt und die Arbeiten am 30. März 2007 abgenommen.

Es wäre genügend Zeit für eine beschränkte Ausschreibung gewesen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Wirtschaftsbetrieb Mainz nach einem Überschwemmungsschaden durch ein Unwetter am 29. Juni 2005 den Beginn der Arbeiten für die Hangbefestigung zum Schutz von Hangeinbrüchen bereits für Herbst 2006 in Aussicht gestellt hatte.

Sanierung der Friedhofsgebäude Mombach und Marienborn

Für folgende Leistungen lag nur ein (wertbares) Angebot vor. Eine Prüfung der Angemessenheit der Preise war nicht dokumentiert:

- Raumlufftechnische Anlagen und Kälteanlagen
(Auftragsnummer: [REDACTED]) - Beschränkte Ausschreibung
Zur Submission lag lediglich ein Angebot des Bieters A vor. Dieses Angebot erhielt den Zuschlag.
- Gas-, Wasser- und Abwasserinstallationsanlagen
(Auftragsnummer [REDACTED]) - Beschränkte Ausschreibung
Zur Submission lagen zwei Angebote der Bieter A und B vor. Das Angebot des Bieters B wurde wegen Unvollständigkeit (vgl. Notiz im Zusammenhang mit der Niederschrift zur Verdingungsverhandlung) aus der Wertung genommen. Das Angebot des Bieters A erhielt den Zuschlag.

Bei folgenden Vorhaben wurde die Prüfung der Angemessenheit der Preise trotz höherer Differenz zum Nächstbietenden nicht dokumentiert:

- Abbrucharbeiten
(Auftragsnummer: [REDACTED]) - Beschränkte Ausschreibung
Für die anstehenden Abbrucharbeiten wurden insgesamt vier Angebote mit folgender nachgerechneter Angebotssumme abgegeben:
Angebot des Bieters A: [REDACTED] €
Angebot des Bieters B: [REDACTED] €
Angebot des Bieters C: [REDACTED] €
Angebot des Bieters D: [REDACTED] €
Die Differenz zwischen dem Angebot des Bieters A und dem des Bieters B lag bei rd. 49 %. Die Differenz zwischen dem Angebot des Bieters A und dem des Bieters C lag bei rd. 60 %. Der Bieter A erhielt den Zuschlag auf sein Angebot.
- Heizungs- und zentrale Wassererwärmungsanlage
(Auftragsnummer: [REDACTED]) - Beschränkte Ausschreibung
Für die Arbeiten an der Heizungs- und zentralen Wassererwärmungsanlage wurden insgesamt drei Angebote mit folgender nachgerechneter Angebotssumme abgegeben:
Angebot des Bieters A: [REDACTED] €
Angebot des Bieters B: [REDACTED] €
Angebot des Bieters C: [REDACTED] € (Angebotssumme); das Angebot des Bieters C wurde aus Gründen der Unvollständigkeit nicht einbezogen.
Die Differenz zwischen dem Angebot des Bieters A und dem des Bieters B lag bei rd. 40 %. Der Bieter A erhielt den Zuschlag auf sein Angebot.

Jahresvertrag Straßenunterhaltung 2008 / 2009 - Verkehrswegebauarbeiten
(Auftragsnummern: XXXXXXXXXX)

Inhalt des Leistungsverzeichnisses:

Los 1: Nord groß

- Straßenbau insgesamt 275 Positionen
über 50 % davon mit Vordersatz „1“
- Straßenentwässerung insgesamt 44 Positionen
über 30 % davon mit Vordersatz „1“

Los 2: Nord klein

- Straßenbau insgesamt 275 Positionen
über 60 % davon mit Vordersatz „1“
- Straßenentwässerung insgesamt 44 Positionen
über 40 % davon mit Vordersatz „1“

Los 3: Süd groß

- Straßenbau insgesamt 275 Positionen
über 50 % davon mit Vordersatz „1“
- Straßenentwässerung insgesamt 44 Positionen
über 30 % davon mit Vordersatz „1“

Los 4: Süd klein

- Straßenbau insgesamt 275 Positionen
über 60 % davon mit Vordersatz „1“
- Straßenentwässerung insgesamt 44 Positionen
über 40 % davon mit Vordersatz „1“