

Bearbeiter/in:

Svenja Lutz
Klaus Betz
27.06.2025



DRUCKSACHE NR: 16/2025

Vorlage

Verbandsversammlung am 29.07.2025

öffentlich

Betreff

Überörtliche Prüfung der Bauausgaben des Zweckverbands Flugfeld Böblingen/Sindelfingen in den Jahren 2016 – 2022 durch die gpa Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg.

Anlagen

1. Stellungnahme des ZV Flugfeld Böblingen/Sindelfingen vom 15.05.2024
2. Schreiben der Gemeindeprüfungsanstalt BW vom 22.04.2024
3. Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt vom 22.04.2024

Beschlussvorschlag

Die Verbandsversammlung nimmt den Prüfungsbericht der Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg mit Schreiben vom 22.04.2024 sowie die Stellungnahme des Zweckverbands Flugfeld Böblingen/Sindelfingen mit Schreiben vom 15.05.2024 zur Kenntnis.

Sachdarstellung

Die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA) hat mit Unterbrechungen vom 07.03.2023 bis zum 22.06.2023 die Bauausgaben des Zweckverbandes Flugfeld Böblingen/Sindelfingen in den Haushaltsjahren (Wirtschaftsjahren) 2016 bis 2022, als selbstständigen Teil der überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung, geprüft.

Die Prüfungsfeststellungen konnten mit der GPA während der Prüfung besprochen werden. Unwesentliche Anstände wurden, soweit möglich, im Verlauf der Prüfung bereinigt. Von einer Schlussbesprechung konnte abgesehen werden.

Im Prüfbericht der GPA vom 22.04.2024 gab es allgemeine Anmerkungen, wie:
Zuschlags- und Bindefristen, Verbesserung der Bauaktenführung, produktneutraler Ausschreibung von Bauleistungen, Auskünften aus dem Gewerbezentralregister für die Bauauftragsvergabe sowie Anmerkungen zu konkreten Abrechnungsvorgängen.

Der Zweckverband hat mit Schreiben vom 15.05.2024 zu allen Anmerkungen Stellung genommen.

Zusätzlich wird sich die Geschäftsführung, wie im Schreiben vom 15.05.2024 an die GPA angekündigt, für zukünftige Bauvorhaben bezüglich der allgemeinen Anmerkungen der GPA mit den Verbandstädten abstimmen, wie künftig eine Überziehung der Zuschlags- und Bindefristen möglichst vermieden werden kann.

Entsprechend § 18 GKZ i.V.m. § 114 Abs. 4 S. 2 GemO ist die Verbandsversammlung über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts zu informieren.



Klaus Betz
Geschäftsführer

Zweckverband Flugfeld
Böblingen/Sindelfingen

ZV Flugfeld Böblingen/Sindelfingen – Konrad-Zuse-Platz 1 – 71034 Böblingen

Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg

[REDACTED]

Hoffstr. 1a

71633 Karlsruhe

Böblingen, 15. Mai 2024

**Stellungnahme zum Prüfungsbericht gpa vom 22.04.2024:
Prüfung der Bauausgaben Zweckverband Flugfeld Böblingen / Sindelfingen 2016 – 2022**

Sehr geehrter [REDACTED],

zu den von Ihnen mit Randnummern versehenen Feststellungen nehmen wir nun wie folgt Stellung:

A2 Bauaktenführung und Abrechnungsunterlagen

Der Zweckverband (im Folgenden ZV) wird zukünftig eine übergeordnete Ordnerstruktur zur Ablage von Objektunterlagen und eine allgemeine und übergreifende Projektstruktur erarbeiten. Alle Unterlagen werden digital, entsprechend der vorgegebenen Losaufteilung bzw. Projektzugehörigkeit prüfbar zur Verfügung gestellt.

A3 Bindefrist

Der ZV bestätigt, dass bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen für Tiefbauarbeiten die Bindefrist in mehreren Fällen länger als die nach §10 Abs. 4 VOB/A 2016 vorgegebenen 30 Kalendertagen betrug. Diese verlängerten Fristen ergaben sich aus den verwaltungsinternen Abläufen. Gemäß der Satzung des ZV bedürfen Bauaufträge mit einer Gesamtsumme über 200.000 EURO einem Gremienbeschluss. Dazu bedarf es im Vorfeld intensiver Abstimmungen mit den beteiligten Verbandsstädten, die einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf benötigen. Diese Abläufe stehen naturgemäß in einem gewissen Zielkonflikt zu den Bemühungen des ZV, Beschlussvorlagen zeitnah zu den Vergabeunterlagen zu erstellen und beschließen zu lassen. Somit ist es, trotz schneller Prüfung durch den ZV, nicht realistisch, die geforderten 30 Kalendertage zwischen Submission und Auftragsvergabe sicherzustellen.

Der ZV wird dessen ungeachtet alles tun, die Regelfristen nach §10 Abs. 4 VOB/A 2016 von 30 Kalendertagen bei der Aufstellung der Vergabeunterlagen einzuhalten und sich bemühen, nur bei begründeten Ausnahmefällen davon abzuweichen. Bei Bedarf wird bei den Bietern eine Verlängerung der Bindefrist eingefordert.

A4 Produktvorgaben in Leistungsverzeichnissen

Der ZV wird zukünftig auf Produktvorgaben mit Zusatz „oder gleichwertig“ verzichten, soweit eine ausreichende Beschreibung möglich ist oder eine Kompatibilität dies nicht erfordert. Die Leistungen werden soweit möglich in Zukunft gemäß §7 Abs. 2 VOB/A 2016 beschrieben.

A 5 Einholen von Auskünften aus dem Gewerbezentralregister

Der ZV wird zukünftig die notwendigen Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister vor der Zuschlagserteilung einholen.

A6 Ausschreibung und Wertung von Bedarfspositionen

Der ZV wird zukünftig die Vorgaben der VOB/A zur Ausschreibung von Bedarfspositionen beachten.

A7 Fehlende Vereinbarungen der VOB bei verschiedenen Baumaßnahmen

Der ZV wird zukünftig bei der Erstellung und Wertung von Vergabeunterlagen die Vorgaben der VOB/A beachten. Weiter bestätigt der ZV, dass beim Abschluss von Bauverträgen keine Regelungen vereinbart werden, die die VOB/B abändern. Der ZV wird in seinen Bauverträgen generell die VOB/B vereinbaren.

A8 Vereinbarung einer Vertragsstrafe für den Fall von Verstößen gegen die Verpflichtungen des Landestariftreue- und Mindestlohngesetzes Baden-Württemberg (LTMG)

Der Zweckverband wird zukünftig bei Aufträgen mit einem voraussichtlichen Auftragswert über 20.000 EUR zzgl. Umsatzsteuer das LTMG anwenden und bei Verstößen dagegen, eine entsprechende Vertragsstrafe vereinbaren.

A9 Unzureichende Aufklärung von auffälligen Preisen im Angebot für die Tief- und Verkehrswegebauarbeiten

Der ZV wird zukünftig im Rahmen der Prüfung / Wertung der Angebote auffällige Preise aufklären und die Angaben des Bieters im Vergabeprotokoll dokumentieren. Der ZV erkennt an, dass die Bekräftigung der Richtigkeit der Preise nicht ausreichend ist. Der ZV wird bei der Aufklärung von auffälligen Preisen darauf bestehen, dass eine sachorientierte Darlegung der Beweggründe für die Preisgestaltung des Bieters erfolgt, die auch nachvollziehbar ist. Kann der Bieter die Kalkulation auffälliger Preise nicht schlüssig erklären oder ist ein Angebot spekulativ ausgestaltet, so ist das Angebot nicht zuschlagsfähig.

A10 Erstellung des Charles-Lindbergh-Platzes, 1.BA – Ausschreibung von Erdarbeiten

Der ZV wird seine planenden Ingenieure zukünftig darauf hinweisen, dass beim Erstellen der Leistungsverzeichnisse §7 Abs. 1 und §7b Abs. 4 VOB/A 2019 zu beachten ist.

A11 Landschaftsbauarbeiten, Schlussrechnung vom 05.07.2018, Beleg Nr. 20181447 – Abrechnung von bituminösen Oberbauschichten

Der ZV wird sich zukünftig an die Vorgaben der ZTV Asphalt-STB 07/13 halten und gemäß den Vorgaben ausschreiben, Nachweise einfordern und abrechnen.

Wir hoffen, dass wir mit dieser Stellungnahme zur Sachverhaltsklärung beitragen konnten und stehen Ihnen für Ihre eventuellen Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Klaus Betz
Geschäftsführer

Zweckverband Flugfeld
Böblingen/Sindelfingen



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Gemeindeprüfungsanstalt BW · Hoffstr. 1a · 76133 Karlsruhe

Zweckverband
Flugfeld Böblingen / Sindelfingen
Herrn Oberbürgermeister Dr. Belz
Verbandsvorsitzender
Rathausplatz 1
71063 Sindelfingen

Aktenzeichen: 2-152281
Unser Schreiben v.: 16.02.2023

Karlsruhe, 22.04.2024

Prüfung der Bauausgaben ZV Flugfeld Böblingen / Sindelfingen 2016 - 2022

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

anbei erhalten Sie den Prüfungsbericht in elektronischer Fassung.

Ich darf Sie gemäß § 18 GKZ bitten, die Prüfungsfeststellungen zur Kenntnis zu nehmen, das Erforderliche zu veranlassen und innerhalb von sechs Monaten Stellung zu nehmen (vgl. Kapitel 1 des Prüfungsberichts). Bitte stellen Sie insbesondere dar, ob und inwieweit den Feststellungen Rechnung getragen wird.

Nach § 18 GKZ i.V.m. § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO sind Sie ferner verpflichtet, die Versammlung über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts zu unterrichten. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass Sie der Versammlung eine Kopie der Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse (Kapitel 2) zur Verfügung stellen. Jedem Mitglied der Versammlung ist darüber hinaus auf Verlangen Einsicht in den gesamten Prüfungsbericht zu gewähren.

Zu den datenschutzrechtlichen Belangen u.a. beachten Sie bitte die allgemeinen Hinweise im Prüfungsbericht (Kapitel 1). Sofern Sie das Prüfungsergebnis bzw. den Prüfungsbericht ganz oder in Auszügen veröffentlichen, ist von Ihnen sicherzustellen, dass der Schutz personenbezogener Daten nach den Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung gewährleistet ist (insbesondere durch Unkenntlichmachung der Namen der Prüfenden).

Der Gebührenbescheid wird Ihnen in den nächsten Tagen per Post zugestellt.

Mit freundlichen Grüßen

[Redacted Signature]

Anlage
Prüfungsbericht

Regierungspräsidium Stuttgart
- Referat 14 -
Ruppmannstraße 21
70565 Stuttgart

mit der Bitte um Kenntnissnahme. Gemäß § 114 Abs. 4 Satz 1 GemO wird als Anlage eine Fertigung des Prüfungsberichts übersandt.

Mit freundlichen Grüßen

[REDACTED]

[REDACTED]

Anlage

Prüfungsbericht



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Prüfungsbericht

**Prüfung der Bauausgaben
Zweckverband Flugfeld Böblingen / Sindelfingen 2016 - 2022
Sitz Sindelfingen**

Karlsruhe, 22.04.2024

V-ID: 2-152281

Inhalt	Seite
1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung	3
2 Wesentliche Inhalte des Prüfungsberichts im Sinne von § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO	7
2.1 Örtliche Prüfung der Bauausgaben	7
2.2 Allgemeine Prüfungsfeststellungen	7
2.3 Einzelfeststellungen zu den geprüften Bauausgaben	8
3 Örtliche Prüfung der Bauausgaben	9
4 Allgemeine Prüfungsfeststellungen	10
4.1 Bauaktenführung und Abrechnungsunterlagen	10
4.2 Bindefrist	11
4.3 Produktvorgaben in Leistungsverzeichnissen	12
4.4 Einholen von Auskünften aus dem Gewerbezentralregister	14
5 Einzelfeststellungen zu den geprüften Bauausgaben	16
5.1 Erschließung der Konrad-Zuse-Straße – Verlängerung	16
5.2 Erschließung der Richard-Kopp-Straße	19
5.3 Erstellung des Charles-Lindbergh-Platzes, 1. BA	24

1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung

Die GPA ist für die überörtliche Prüfung des Zweckverbandes zuständig (§ 20 Abs. 1 Nr. 1b GemPrO). Die Prüfung erfolgte – mit Unterbrechungen – in der Zeit vom 07.03.2023 bis 22.06.2023 bei der Verwaltung und anschließend bei der GPA.

Prüfer war [REDACTED].

Gegenstand der Prüfung waren gemäß § 114 Abs. 1 GemO die Bauausgaben in den Haushaltsjahren 2016 bis 2022, als selbständiger Teil der überörtlichen Prüfung der Haushalts-, Rechnungs- und Wirtschaftsführung.

Die Prüfung beschränkte sich, unter Berücksichtigung der Frage, ob und inwieweit im Prüfungszeitraum durch die örtliche Prüfung eine wirksame baufachrechtliche Prüfung erfolgt ist, auf einzelne **Schwerpunkte** und auf **Stichproben** (§ 3 i.V.m. § 18 Abs. 1 Satz 2 GemPrO). In die sachliche Prüfung (§ 16 i.V.m. § 11 GemPrO) sind auch Verwaltungsvorgänge bis in die Gegenwart einbezogen worden.

Die Prüfungsfeststellungen sind mit der Verwaltung im Zuge der Prüfung besprochen worden.

Von einer Schlussbesprechung (§ 18 Abs. 2 Satz 2 GemPrO) konnte abgesehen werden. Die Verwaltung ist am 13.07.2023 über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung mündlich unterrichtet worden.

Der **Prüfungsbericht** beschränkt sich im Rahmen des Prüfungszwecks auf wesentliche Feststellungen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 GemPrO), ggf. ergänzt durch Hinweise und Anregungen zur fachrechtlichen Verwaltungsoptimierung bei kommunalen Baumaßnahmen. Sind bestimmte Maßnahmen zur Erledigung von Anständen angegeben, handelt es sich um Vorschläge im Rahmen der prüfungsbegleitenden Beratung und nicht um aufsichtsrechtliche Anordnungen i.S.v. §§ 121 und 122 GemO.

Die überörtliche Bauprüfung ist ihrem Wesen nach nicht darauf ausgerichtet und auch nicht befähigt, dolose Handlungen und / oder dienstrechtlich vorwerfbares Verhalten aufzudecken und aufzuklären. Ergeben sich gleichwohl aufgrund der Prüfung Anhaltspunkte in dieser Richtung, sind diese durch den Dienstherrn bzw. Dienstvorgesetzten zu würdigen und ggf. in eigener Zuständigkeit weiterzuverfolgen.

Der Prüfungsbericht ist mit fortlaufenden Randnummern versehen. **Randnummern**, die **mit dem Buchstaben „A“** besonders gekennzeichnet sind, beinhalten Feststellungen über wesentliche Anstände, die nicht im Prüfungsverfahren ausgeräumt werden

konnten (§ 5 Abs. 3 GemPrO) und zu denen Stellung zu nehmen ist. Dabei ist mitzuteilen, ob und inwiefern den Feststellungen Rechnung getragen wird (§ 114 Abs. 5 Satz 1 GemO). Eine abschließende Beurteilung aufgrund der Stellungnahme bleibt vorbehalten.

Soweit wesentliche Anstände nicht erledigt werden, schränkt die Rechtsaufsichtsbehörde die Bestätigung zum Abschluss der Prüfung entsprechend ein. Darüber hinaus kann dies zu Rechtsaufsichtsmaßnahmen führen (§ 114 Abs. 5 Satz 3 GemO).

Der Prüfungsbericht enthält ausschließlich pseudonymisierte persönliche Daten. Davon ausgenommen ist die namentliche Benennung des Prüfenden gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 GemPrO. Die Einhaltung der **Geheimhaltungsvorschriften und des Datenschutzes** in Bezug auf den Inhalt des Prüfungsberichts ist im weiteren Verfahren von der Verwaltung sicherzustellen. Dies gilt insbesondere im Stellungnahmeverfahren und im Falle der Veröffentlichung des Prüfungsberichts durch die Verwaltung und erfordert insoweit insbesondere die Unkenntlichmachung des Namens des Prüfenden.

Soweit im Prüfungsbericht auf **Geschäfts- und Kommunalfinanzberichte** der GPA oder auf **GPA-Mitteilungen** verwiesen wird, können diese auf der Website der GPA eingesehen oder von ihr heruntergeladen werden (www.gpabw.de).

Soweit die Verwaltung ihr zustehende **Ansprüche gegenüber Dritten** – insbesondere durch fehlerhaftes oder unterlassenes Verhalten – nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig geltend gemacht hat und dadurch Vermögensnachteile entstanden oder zu besorgen sind, wird auf die aus den haushaltswirtschaftlichen Grundsätzen resultierende Pflicht hingewiesen, die rechtlichen Möglichkeiten zum Ausgleich zu prüfen (insbesondere Forderungsrealisierung, Rückforderung, Inanspruchnahme der Versicherung, Haftung der Verantwortlichen) und gegebene Ansprüche sachgerecht zu verfolgen. Ggf. sind rechtzeitig verjährungshemmende Maßnahmen zu treffen.

Überzahlungen (insbesondere aus Bau-, Architekten- oder Ingenieurverträgen) können gemäß den vertraglich vereinbarten Rückerstattungsklauseln oder nach §§ 812 ff. BGB zurückgefordert werden. Wir bitten, in der Stellungnahme mitzuteilen, ob und ggf. in welcher Höhe Rückzahlungen realisiert werden konnten bzw. geltend gemacht werden. Wurden Überzahlungen bei **Zuwendungsbauten** festgestellt, ist zu klären und in der Stellungnahme mitzuteilen, ob Zuwendungen – teilweise – zu erstatten waren.

Rückforderungsansprüche wegen Überzahlungen **verjähren** gemäß §§ 195, 199 Abs. 1 BGB in **drei Jahren**, beginnend mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstand (die Schlusszahlung geleistet wurde) und der Auftraggeber von den

anspruchsbegründenden Umständen und der Person des Schuldners Kenntnis erlangte oder ohne grobe Fahrlässigkeit hätte erlangen müssen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs¹ beginnt die Verjährungsfrist nach § 199 Abs. 1 Nr. 2 BGB zu laufen, wenn der Auftraggeber oder ein mit der Rechnungsprüfung beauftragter Dritter² die Rechnungsansätze und die zur Rechnungsprüfung notwendigen Unterlagen (z.B. Verträge, Aufmaße, Mengenermittlungen) kannte oder von den Rechnungsansätzen und den notwendigen Unterlagen ohne grobe Fahrlässigkeit hätte Kenntnis erlangen müssen. Für den Verjährungsbeginn ist nicht entscheidend, dass der Auftraggeber bei der Rechnungsprüfung falsche rechtliche Schlüsse gezogen und erst im Rahmen einer überörtlichen Prüfung von den Rückforderungsansprüchen tatsächlich Kenntnis erlangt hat.

Demnach waren etwaige Rückforderungsansprüche aus den Haushaltsjahren 2016 bis 2019 bereits zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung verjährt, sofern die Verwaltung nicht verjährungshemmende Maßnahmen ergriffen hatte.

Droht nach Erhalt des Prüfungsberichts oder im Rahmen des Berichtsvollzugs Verjährung, sind – soweit nicht schon im Anschluss an die abschließende Unterrichtung geschehen – rechtzeitig verjährungshemmende Maßnahmen gemäß §§ 203 ff. BGB einzuleiten (z.B. Einholung schriftlicher Erklärungen betr. Verzicht auf die Einrede der Verjährung, Einleitung gerichtlicher Mahnverfahren, Klageerhebung).

Die Verjährung führt nicht zum Erlöschen der Ansprüche, d.h. auch verjährte Rückforderungsansprüche sind bei den Auftragnehmern schriftlich geltend zu machen. In den Fällen, in denen Auftragnehmer die Einrede der Verjährung zu Recht geltend machen, ist stets zu prüfen, ob der Überzahlungsbetrag

- mit Forderungen des Auftragnehmers aufgerechnet werden kann (nach § 215 BGB schließt die Verjährung Aufrechnungen nicht aus) oder
- bei der Eigenschadenversicherung bzw.
- als Mangel- / Schadensersatzanspruch nach § 634 Nr. 4 BGB, wegen fehlerhafter Rechnungsprüfung, beim verantwortlichen Büro geltend gemacht werden kann.

¹ Urt. v. 08.05.2008 (IBR 2008, 373).

² Verjährungsrechtlich muss sich der Auftraggeber die Kenntniserlangung oder die grob fahrlässige Nichtkenntniserlangung beauftragter Architekten oder Ingenieure zurechnen lassen.

Zum **Abschluss der vorangegangenen überörtlichen Prüfung** der Bauausgaben in den Haushaltsjahren 2012 bis 2015 (Prüfungsbericht der GPA vom 09.05.2017) hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit Verfügung vom 10.01.2018, Az. 14-2207.554 / 01 Flugfeld BB-SIFI die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt.

2 Wesentliche Inhalte des Prüfungsberichts im Sinne von § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO

Nach § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO in Verbindung mit § 18 Satz 1 GKZ hat der Verbandsvorsitzende die Verbandsversammlung (mindestens) über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts zu unterrichten. Mit der Bekanntgabe des folgenden Kapitels 2 kann dieser Informationspflicht genügt werden. Auf ein entsprechendes Verlangen ist jedem Verbandsmitglied (bzw. dessen Vertretung) Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren. Zu den datenschutzrechtlichen Belangen u.a. siehe Kapitel 1 (Allgemeine Hinweise).

2.1 Örtliche Prüfung der Bauausgaben

Vom Rechnungsprüfungsamt wurden sowohl eine Visaprüfung als auch wechselnde Schwerpunktprüfungen durchgeführt und die Verwaltung bei ihrer Aufgabenerfüllung fachkundig beraten. (Rdnr. 1)

2.2 Allgemeine Prüfungsfeststellungen

Die Rdhrn. 3, 4 und 5 im folgenden Kapitel 4 waren bereits Gegenstand des Prüfungsberichts der GPA vom 09.05.2017. Mit Schreiben vom 06.11.2017 hat die Verwaltung mitgeteilt, diesen Feststellungen abzuweichen, was letztendlich zu einer uneingeschränkten Bestätigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde geführt hat. Im Zuge der Nachschau war demgegenüber festzustellen, dass die Erledigungszusage nicht eingehalten wurde.

Die Bauaktenführung muss verbessert werden. (Rdnr. 2)

Die Bindefrist wurde erneut auf einen zu langen Zeitraum festgelegt. (Rdnr. 3)

In einigen Fällen wurden Bauleistungen wiederholt nicht produktneutral beschrieben. (Rdnr. 4)

Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister für die Bauauftragsvergabe wurden erneut nicht immer eingeholt. (Rdnr. 5)

2.3 Einzelfeststellungen zu den geprüften Bauausgaben

Erschließung der Konrad-Zuse-Straße – Verlängerung

Bei der Baumaßnahme wurden Bedarfspositionen in das Leistungsverzeichnis aufgenommen und – soweit diese zur Ausführung kamen – nicht separat beauftragt.
(Rdnr. 6)

Es wurden bei verschiedenen Baumaßnahmen Freihändige Vergaben durchgeführt, ohne die VOB zu vereinbaren. (Rdnr. 7)

Erschließung der Richard-Kopp-Straße

Eine Vertragsstrafe für den Fall, dass gegen das Landestariftreue- und Mindestlohn-gesetz verstoßen wird, wurde nicht vereinbart. (Rdnr. 8)

Auffällige Einheitspreise im Angebot für die Tief- und Verkehrswegebauarbeiten wurden nicht aufgeklärt. (Rdnr. 9)

Erstellung des Charles-Lindbergh-Platzes, 1. BA

Die Erdarbeiten wurden noch nach Bodenklassen, anstatt nach Homogenbereichen ausgeschrieben. (Rdnr. 10)

Die bituminösen Oberbauschichten wurden bei den Landschaftsbauarbeiten nach Schichtdicke, anstatt nach einem flächenbezogenen Einbaugewicht ausgeschrieben.
(Rdnr. 11)

3 Örtliche Prüfung der Bauausgaben

- 1 Der Zweckverband „Flugfeld Böblingen / Sindelfingen“ wurde von den beiden Städten Böblingen und Sindelfingen am 02. Mai 2002 gegründet. Die Prüfung der Bauausgaben wird von einem der beiden Rechnungsprüfungsämter jeweils wechselnd für ein Jahr durchgeführt. Beide Rechnungsprüfungsämter verfügten bis zum Ende des Prüfungszeitraums über verschiedene Prüfer, wobei jeweils ein Prüfer für den Zweckverband zuständig war. Die Prüfung umfasste den gesamten Vorgang von der Vergabe bis zur Abrechnung und beinhaltete auch die Prüfung der Planerleistungen und Abrechnungen.

Die überörtliche Prüfung konnte sich auf die breitgefächerte, qualifizierte örtliche Prüfung (§ 114 Abs. 1 Satz 2 GemO, § 11 Abs. 2 Nr. 2 GemPrO) stützen.

4 Allgemeine Prüfungsfeststellungen

4.1 Bauaktenführung und Abrechnungsunterlagen

A 2 Die für die überörtliche Prüfung erforderlichen Unterlagen (Vergabe-, Ausführungs- bzw. Abrechnungsunterlagen, s. § 2 Abs. 2 GemPrO) waren nicht immer vollständig aufbereitet bzw. lagen stellenweise ungeordnet vor, sodass prüffähige Unterlagen erst mit einem gewissen Aufwand gesichtet werden konnten. Beispiele:

- **Erstellung der Freianlagen beim alten Empfangsgebäude**

Die Unterlagen lagen teilweise digital, teilweise in Papierform vor. Bei der Ablage wurde unterschieden in „Auftragsakte“ und „Planungsakte“, außerdem wurde die Schlussrechnung mit Mengennachweisen in separaten Ordnern abgelegt.

Die „Planungsakte“ enthielt keine Register, sondern verschiedene Sachverhalte wurden durch kleine Trennblätter voneinander getrennt. Um zu wissen, was der Ordner enthält, mussten die gesamten Unterlagen gesichtet werden, was die Prüfung erschwerte.

Die Ordner der „Planungsakte“ enthielten auch Unterlagen, für die es Register in den Ordnern „Auftragsakte“ gab, die dort aber nicht einsortiert waren.

- **Erschließung der Konrad-Zuse-Straße – Verlängerung**

Die Unterlagen waren ebenfalls „hybrid“ aufbereitet, d.h. ein Teil wurde digital, der andere analog in Papierform abgelegt. Auch hier gab es bei der Papierablage die generelle Unterscheidung von „Auftragsakte“ und „Planungsakte“. Die Problematik entsprach der Aktenführung bei der Erstellung der Freianlagen beim alten Empfangsgebäude.

Generell gab es zwar eine Ordnerstruktur mit einzelnen Registern für verschiedene Vorgänge (Schlussrechnung, Abschlagszahlung, Nachweisunterlagen, Bautagesberichte, Bürgschaften), diese Struktur wechselte bei verschiedenen Baumaßnahmen und die Register enthielten oft keine Unterlagen. Dafür wurden dann unter dem Register „Schriftverkehr“ verschiedene Schriftstücke unkontrolliert „chronologisch“ abgelegt, die teilweise unter einem anderen Register abzulegen waren.

Bei der digitalen Ablage gab es keine vorgegebene Ordnerstruktur. Es wurde nicht systematisch (ab einem gewissen Zeitpunkt, für alle gültig) abgelegt, sondern nach dem Zufallsprinzip. Dementsprechend unterschied sich der Umfang der digital abgelegten Unterlagen von Baumaßnahme zu Baumaßnahme.

Unterlagen die zunächst fehlten, wie beispielsweise die Schlussrechnung der Landschaftsbauarbeiten bei der Erstellung des Charles-Lindbergh-Platzes, 1. BA, wurden zügig nachgereicht.

Soweit Unterlagen unvollständig vorlagen, war festzustellen, dass Bauherrenaufgaben nicht umfassend wahrgenommen wurden. Die Verwaltung hätte zumindest überprüfen müssen, ob notwendige Unterlagen vollständig vorgelegt wurden.

Weiter ist festzustellen:

Bei Abrechnungsunterlagen – zu denen insbesondere die begründenden Unterlagen, wie Mengenberechnungen, Aufmaßblätter, Wiegescheine, Zeichnungen, Skizzen etc. gehören – handelt es sich um Kassenbelege i.S.v. § 18 GKZ i.V.m. § 36 GemHVO. Sie sind vollständig und entsprechend den vertraglichen Regelungen von den Auftragnehmern vorzulegen, bei der Verwaltung aufzubewahren und für die überörtliche Prüfung bereitzustellen (§ 18 GKZ i.V.m. § 39 GemHVO).

Die Verwaltung hat dafür zu sorgen, dass die zusammengeführten und geordneten Fachlos- und Projektakten prüfbar bereitgestellt werden.

Es wird empfohlen, für die Ablage von Objektunterlagen eine allgemeine und übergreifende Projektstruktur zu erarbeiten und diese auch anzuwenden. Dasselbe gilt für die digitale Ablage.

Auf die Ausführungen in der GPA-Mitteilung Bau 2/2013 und im Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2014 der GPA wird ebenso hingewiesen, wie auf die während der Prüfung gegebenen Hinweise und Anregungen.

4.2 Bindefrist

A 3 In den Vergabeunterlagen wurde die Bindefrist mit bis zu 55 Kalendertagen festgelegt:

- **Erschließung der Konrad-Zuse-Straße – Verlängerung**
Verkehrswegearbeiten 55 Tage
- **Erschließung der Richard-Kopp-Straße**
Verkehrswegebauarbeiten 50 Tage
- **Erstellung des Charles-Lindbergh-Platzes, 1. BA**
Landschaftsbauarbeiten 47 Tage

Nach § 10 Abs. 4 VOB/A 2016 sollte die Bindefrist so kurz wie möglich und nicht länger bemessen werden, als der Auftraggeber für eine zügige Prüfung und Wertung der Angebote benötigt. Dies gilt nach § 10 Abs. 4 VOB/A 2019 unverändert. Eine formularmäßig vom Auftraggeber festgelegte Bindefrist ist nach §§ 307 und 308 Nr. 1 BGB unwirksam, wenn sie unangemessen lang vereinbart wird. Unangemessen lang ist die Frist, wenn sie vom Auftraggeber für die zügige Prüfung und Wertung objektiv nicht benötigt wird. Von der Unangemessenheit der Frist ist auszugehen, wenn die VOB-Vorgabe von 30 Kalendertagen erheblich überschritten wird und der Auftraggeber keine Gründe anführen kann, die ausnahmsweise eine längere Frist rechtfertigen würden. Sieht der Auftraggeber eine unangemessen lange Frist vor, kommt kein wirksamer Vertrag zustande, wenn der Auftraggeber zwar innerhalb der festgelegten Bindefrist, jedoch erst nach Ablauf der üblichen Frist von 30 Kalendertagen den Auftrag erteilt und der Bieter nicht dazu bereit ist, den Auftrag auszuführen. Dies gilt zumindest, wenn die 30-Tagefrist deutlich überschritten wird.¹

In den Bauakten befanden sich zu den vorgenannten Fällen keine Begründungen, die eine längere Bindefrist gerechtfertigt hätten. Auch Vergabebeschlüsse des kommunalen Hauptorgans können, ohne entsprechende Begründung, keine Fristen von bis zu 55 Kalendertagen rechtfertigen. Eine längere Bindefrist als 30 Kalendertage sollte künftig nur in begründeten und entsprechend dokumentierten Ausnahmefällen festgelegt werden. Ein solcher Fall kann z.B. vorliegen, wenn der Auftraggeber erwartet, dass umfangreiche Nebenangebote, deren Prüfung und Wertung einen erheblichen (Zeit-) Aufwand erfordern, eingehen werden.

Bereits in den Prüfungsberichten der GPA vom 30.05.2012 und vom 09.05.2017 wurde unter Rdnr. 1 festgestellt, dass zu lange Bindefristen vereinbart wurden.

Die Prüfungsfeststellung ist nunmehr künftig zu beachten.

4.3 Produktvorgaben in Leistungsverzeichnissen

- A 4 Obwohl der Auftragsgegenstand hinreichend beschrieben werden konnte, wurden bei einigen Ausschreibungen in verschiedenen Positionen des Leistungsverzeichnisses Fabrikate sowie Leitfabrikate (Fabrikate mit dem Zusatz „oder gleichwertig“) vorgegeben.

¹ OLG Brandenburg, Beschl. v. 10.08.2017 (IBR 2017, 604):
Eine unbegründete überlange Bindefrist führt dazu, dass ein Angebot zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung als erloschen anzusehen ist, da die Regelbindefrist bereits abgelaufen war (ähnlich BGH, Urt. v. 21.11.1991).

- **Erschließung der Konrad-Zuse-Straße – Verlängerung**
Verkehrswegearbeiten
- **Erstellung der Freianlagen beim alten Empfangsgebäude**
Verkehrswegebauarbeiten
- **Erschließung der Richard-Kopp-Straße**
Verkehrswegebauarbeiten
- **Erstellung des Charles-Lindbergh-Platzes, 1. BA**
Landschaftsbauarbeiten

Dazu ist Folgendes festzustellen:

Nach § 7 Abs. 2 VOB/A 2016 war die Leistung produktneutral zu beschreiben. Etwas Anderes hätte nur gegolten, wenn entweder die Vorgabe eines bestimmten Produktes durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt war (z.B. weil Kompatibilitätserfordernisse, das Erfordernis einer einheitlichen Wartung oder gestalterische Erfordernisse vorlagen) oder wenn der Auftragsgegenstand nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden konnte, wobei der Produktvorgabe im zuletzt genannten Fall der Zusatz „oder gleichwertig“ angefügt werden musste. Gründe, die eine Produktvorgabe gerechtfertigt hätten, waren in den vorliegenden Fällen jedoch nicht dokumentiert und auch nicht erkennbar. Die zuvor beschriebene Rechtslage gilt nach § 7 Abs. 2 VOB/A 2019 unverändert.

Des Weiteren ist zu beachten:

Bei einem Verstoß gegen den Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung besteht das Risiko, dass das Vergabeverfahren zu wiederholen ist. So besteht bei Unterschwellenwertvergaben grundsätzlich die Möglichkeit, dass die Rechtsaufsichtsbehörde (nach Intervention eines Bewerbers / Bieters) das Aufheben der Ausschreibung anordnet, was dazu führen würde, dass die Ausschreibung wiederholt werden müsste. Bei europaweiten Vergaben kann es vorkommen, dass auf Antrag eines Bewerbers ein Vergabenachprüfungsverfahren eingeleitet wird und die Vergabekammer zu dem Ergebnis gelangt, dass die Ausschreibung aus den genannten Gründen zu wiederholen sei.¹

Es wird ferner darauf hingewiesen, dass bei der Vorgabe von Leitfabrikaten bei der Wertung der Angebote eine Gleichwertigkeitsprüfung vorzunehmen ist. Diese Prüfung

¹ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 23.03.2010 (IBR 2010, 515).

ist oft problematisch, zumal sich die Frage stellt, wie der Ausschreibende die Gleichwertigkeit des angebotenen Fabrikats mit dem Leitfabrikat beurteilen will, wenn er sich zuvor außerstande gesehen hat, das ausgeschriebene Produkt neutral zu beschreiben und die wesentlichen Merkmale des Produkts, die ja auch bei einer Gleichwertigkeitsprüfung relevant sind, vorzugeben. Aus diesem Grund verlangt die Rechtsprechung, zumindest bei EU-Vergaben, dass der Auftraggeber die Kriterien, nach denen er die Gleichwertigkeit eines Alternativprodukts beurteilt, bereits in den Vergabeunterlagen mitteilt.¹

Sofern ein Unternehmen vor dem Einleiten des Vergabeverfahrens die Verwaltung beraten oder sonst unterstützt hat, sind die Vergabeunterlagen von der Verwaltung auf Neutralität zu überprüfen. Außerdem hat in diesen Fällen der Auftraggeber sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme dieses Unternehmens am Vergabeverfahren nicht verfälscht wird.

Bereits im Prüfungsbericht der GPA vom 09.05.2017 wurde unter Rdnr. 3 festgestellt, dass die Leistungsverzeichnisse Produktvorgaben enthielten.

Die Prüfungsfeststellung ist nunmehr künftig zu beachten.

4.4 Einholen von Auskünften aus dem Gewerbezentralregister

- A 5 Nach § 21 Abs. 1 Arbeitnehmer-Entsendegesetz² und § 21 Abs. 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz³ sollen Bieter (ggf. auch für längere Zeit) ausgeschlossen werden, die wegen Verstößen bei ihrer Gewerbeausübung mit einer Geldbuße von wenigstens 2.500 EUR belegt bzw. zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen verurteilt wurden.

Im Vergabeverfahren haben alle Bieter zunächst eine entsprechende Eigenerklärung abzugeben. Hierzu wird auf die Vordrucke „Angebotsschreiben nach VOB/A Abschnitt 1“ (KEV 115.1 (B) Ang) bzw. „Eigenerklärungen zur Eignung“ (KEV 179 AngErg Eignung) aus dem Kommunalen Vergabehandbuch (KVHB-Bau) verwiesen.

Nach den genannten gesetzlichen Bestimmungen waren die öffentlichen (kommunalen) Auftraggeber bei Auftragswerten ab einer Höhe von 30.000 EUR ohne Umsatz-

¹ VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 29.01.2015 (VPR 2015, 126).

² AEntG vom 20.04.2009, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 11 Gesetz vom 17.02.2016 (BGBl. I S. 203).

³ SchwarzArbG vom 23.07.2004, zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz vom 21.10.2016 (BGBl. I S. 2372).

steuer vor der Zuschlagserteilung verpflichtet, von dem Bieter, der den Zuschlag erhalten sollte, Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister nach § 150a GewO per Post, Fax oder Online einzuholen.

Entsprechende Auskünfte wurden in den letzten Jahren nicht eingeholt.

Seit dem 01.06.2022 müssen öffentliche Auftraggeber in Vergabeverfahren eine Abfrage beim Wettbewerbsregister durchführen; die Abfrage beim Gewerbezentralregister wird dadurch ersetzt.¹ Das Wettbewerbsregister soll es öffentlichen Auftraggebern künftig ermöglichen, durch elektronische Abfrage bundesweit nachzuprüfen, ob es bei einem Unternehmen zu relevanten Rechtsverstößen gekommen ist. Dabei gelten nach § 6 WRegG folgende Wertgrenzen:

- Öffentliche Auftraggeber nach § 99 GWB (z.B. Kommunen) sind zur Abfrage ab einem geschätzten Auftragswert von 30.000 EUR ohne Umsatzsteuer verpflichtet.
- Sektorenauftraggeber nach § 100 Abs. 1 Nr. 1 GWB sowie Konzessionsgeber nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GWB sind zur Abfrage ab Erreichen der EU-Schwellenwerte (s. § 106b GWB) verpflichtet.

Die Abfrage des Wettbewerbsregisters erfolgt über ein Webportal des Bundeskartellamts² und ist Sache der Verwaltung und nicht der beauftragten Architekten / Ingenieure bzw. auch keine Leistung, die von den Bietern zu erbringen ist.

Bereits im Prüfungsbericht der GPA vom 09.05.2017 wurde unter Rdnr. 4 festgestellt, dass bisher keine Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister abgefragt wurden.

Die Prüfungsfeststellung ist nunmehr künftig zu beachten.

¹ Mitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 10.11.2021 (AZ: 20613/001). Das Gesetz zur Einrichtung eines Wettbewerbsregisters beim Bundeskartellamt selbst ist am 29.07.2017 in Kraft getreten.

² Weitere Informationen zum Wettbewerbsregister und zur diesbezüglichen Abfrage gibt das Bundeskartellamt auf seiner Webseite. Zu dieser gelangt man über folgenden Link:
https://www.bundeskartellamt.de/DE/Wettbewerbsregister/WettbewReg_node.html.

5 Einzelfeststellungen zu den geprüften Bauausgaben

5.1 Erschließung der Konrad-Zuse-Straße – Verlängerung

Finanzrechnung	102600
Planung und Objektüberwachung	Ingenieur
Gesamtkosten laut	
Kostenberechnung vom November 2012	ca. 1.400.000 EUR
Kostenfeststellung Feb. 2017	ca. 980.000 EUR
Ausführungszeit	2015 und 2016

Ausschreibung und Wertung von Bedarfspositionen

- A 6 Bei der Baumaßnahme wurden Bedarfspositionen in das Leistungsverzeichnis der Verkehrswege- und Tiefbaubauarbeiten aufgenommen, die gewertet und – soweit diese zur Ausführung kamen – nicht separat beauftragt worden sind. Beispiele:

„Pos. 1.03.00.020 – Pos. 1.03.00.070 – Verschiedene Positionen Verkehrszeichen
Pos. 1.03.00.090 – Balkenleuchten unterhalten
Pos. 1.03.00.120 – Pos. 1.03.00.140 Verschiedene Positionen Gelbmarkierung herstellen
Pos. 1.03.00.150 – Bauzaun aufbauen
Pos. 1.03.00.160 – Pos. 1.03.00.170 – Verschiedene Positionen Baustellensignalanlage
Pos. 2.01.00.010 – Sicherung von Elektroleitungen
Pos. 2.01.00.020 – Sicherung von Telekommunikationsleitungen
Pos. 2.01.00.030 – Sicherung von Wasserleitungen
Pos. 2.06.10.040 – Baugrundverbesserung durchführen 0/32
Pos. 2.06.10.050 – Baugrundverbesserung durchführen 56/100
Pos. 3.01.00.010 – Sicherung von Elektroleitungen
Pos. 3.02.00.020 – Unrat und Hausmüll aufnehmen und entsorgen
Pos. 4.02.00.010 – Sicherung von Elektroleitungen“

Dazu ist festzustellen:

Bei einer Bedarfsposition handelt es sich um das Angebot des Auftragnehmers, die unter dieser Position beschriebenen Leistungen zu dem von ihm angebotenen Preis auszuführen, wenn der Auftraggeber dies verlangt. An dieses Angebot ist der Auftragnehmer für die Dauer der Baumaßnahme gebunden.

Während der Durchführung der Baumaßnahme entscheidet also allein der Auftraggeber, ob die unter der Bedarfsposition beschriebene Leistung ausgeführt wird. Entscheidet sich der Auftraggeber für die Ausführung der Bedarfsposition, muss er diese „aktivieren“, d.h. in Auftrag geben. Aufgrund § 18 GKZ i.V.m. § 54 GemO bedarf es hierfür einer schriftlichen Beauftragung der Bedarfsposition durch eine hierzu bevollmächtigte Person des Auftraggebers.

Weitere Hinweise:

Seit dem Inkrafttreten der VOB/A 2009 sind Bedarfspositionen grundsätzlich nicht mehr in die Leistungsbeschreibung mit aufzunehmen.

Von diesem Grundsatz darf nur abgewichen werden, wenn bei Ausschreibungsbeginn trotz Ausschöpfens aller örtlichen und technischen Erkenntnismöglichkeiten noch nicht feststeht, ob eine bestimmte Leistung erforderlich wird.¹

Außerdem ist darauf zu achten, dass, falls die Ausschreibung von Bedarfspositionen im Einzelfall – unter den o.g. Voraussetzungen – gerechtfertigt ist, der Anteil der Bedarfspositionen am Gesamtleistungsvolumen begrenzt wird. Bedarfspositionen sollten einen Anteil von 10 %, gemessen am Angebotsgesamtpreis, nicht überschreiten.

Diese vorgenannten Grundsätze gelten im Anwendungsbereich der VOB/A 2019 unverändert (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A 2019).

Verlangt der Auftraggeber unter einer Bedarfsposition auch die Angabe des Positionsgesamtpreises, so bringt er nach der Rechtsprechung zum Ausdruck, dass er die Bedarfsposition in die Angebotswertung einbeziehen will. Eine Berücksichtigung der Bedarfspositionen bei der Angebotswertung ist wiederum anzustreben, da auf diese Weise spekulativen Preisgestaltungen entgegengewirkt wird. So muss der Bieter – bei der Angabe eines überhöhten Preises unter der Bedarfsposition – u.U. damit rechnen, dass sein Angebot nicht an die erste Rangstelle gelangt, mithin nicht beauftragt wird.

¹ BGH, Urt. v. 22.01.2003 (IBR 2003, 118).

Weiter ist zu beachten, dass die Gefahr von Vergabemanipulationen wächst, wenn zahlreiche Bedarfspositionen ausgeschrieben, aber nur wenige davon abgerechnet werden. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn ein Bieter die Örtlichkeiten kennt, die Wahrscheinlichkeit, mit der eine bestimmte Bedarfsposition abgerufen wird, einschätzen kann und darauf aufbauend spekulative Preise anbietet. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass sich die Vergabe später als unwirtschaftlich erweist. Dieser Fall kann eintreten, wenn einige vom Auftragnehmer niedrig angebotene Bedarfspositionen nicht zur Ausführung kommen und sich herausstellt, dass ein Mitbieter günstiger abgerechnet hätte (nachträgliche Verschiebung der Biiterrangfolge).

Künftig sind die Vorgaben der VOB/A zur Ausschreibung von Bedarfspositionen zu beachten. Der für die Verwaltung tätige Ingenieur sollte über die Prüfungsfeststellung unterrichtet werden.

Fehlende Vereinbarungen der VOB bei verschiedenen Baumaßnahmen

A 7 Für folgende Bauleistungen wurden Freihändige Vergaben durchgeführt:

Fachlos	Angebotsdatum	Schlussrechnung	Vereinbarung der VOB ¹
Lieferung und Montage von fünf Schrankanlagen	30.10.2015	32.181,50 EUR	Nein ²
Straßenbeleuchtung	02.05.2017	6.925,68 EUR	Nein ³
Lieferung und Montage der Ansteuerung der Schrankanlage	06.04.2016	4.083,33 EUR	Nein ²

Zum durchgeführten Vergabeverfahren ist festzustellen:

Weder bei der Erstellung der Vergabeunterlagen noch bei der Wertung wurden die Vorgaben der VOB/A beachtet.

¹ Hier Vereinbarung der VOB als Ganzes.

² Dem Auftrag lagen die allgemeinen Liefer- und Zahlungsbedingungen des Auftragnehmers zu Grunde.

³ Das Angebot enthielt keine Angaben darüber.

- **Fehlende Vereinbarung der VOB/B als Allgemeine Vertragsbedingung**

Es wurde in den o.g. Fällen versäumt, die VOB/B zum Vertragsbestandteil zu erklären.

Dies verstieß gegen § 8a Abs. 1 VOB/A 2016. In den Vergabeunterlagen war danach vorzuschreiben, dass die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (VOB/B) und die Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen (VOB/C) Bestandteile des Vertrags werden.

Nach der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich (VergabeVwV ¹) waren von einem kommunalen Auftraggeber die Teile A, B und C der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) als verbindliche Vergabegrundsätze i.S.v. § 18 GKZ i.V.m. § 31 Abs. 2 GemHVO anzuwenden.

Wird die VOB/B nicht vereinbart, liegen regelmäßig Bauverträge auf der Grundlage des BGB vor. Der Auftraggeber verzichtet dabei auch auf viele für ihn vorteilhafte Regelungen der VOB/B.

Der Zweckverband sollte künftig auch darauf achten, dass beim Abschluss von Bauverträgen keine Regelungen vereinbart werden, die die VOB/B abändern. Dies geschieht jedoch regelmäßig, wenn den Verträgen – wie in den o.g. Fällen – firmeneigene Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) zugrunde gelegt werden.

5.2 Erschließung der Richard-Kopp-Straße

Finanzrechnung	202000
Planung und Objektüberwachung	Ingenieur
Gesamtkosten laut	
Kostenberechnung vom Februar 2016	ca. 770.000 EUR

¹ Aktuell in der Fassung vom 27.02.2019, GABl. 2019, S. 118 (für den Zeitpunkt der o.g. Maßnahme unverändert in der vorherigen Fassung gültig).

Kostenfeststellung	Lag nicht vor.
Ausführungszeit	2017 und 2018

Vereinbarung einer Vertragsstrafe für den Fall von Verstößen gegen die Verpflichtungen des Landestariftreue- und Mindestlohngesetzes Baden-Württemberg (LTMG)

- A 8 Zum Erstellen der Vergabeunterlagen wurden die Vordrucke des KVHB-Bau verwendet. Im Vordruck „Besondere Vertragsbedingungen“ (KEV 116.1 (B) BVB) finden sich unter Nr. 4 Regelungen zu Vertragsstrafen.

Eine Vertragsstrafe für den Fall, dass gegen das LTMG verstoßen wird, wurde nicht vereinbart.

Öffentliche Auftraggeber haben seit dem 01.07.2013 bei Aufträgen mit einem voraussichtlichen Auftragswert über 20.000 EUR ohne Umsatzsteuer das LTMG anzuwenden. Ist dieses Gesetz anzuwenden, ist für den Fall schuldhafter Verstöße nach § 8 Abs. 1 LTMG eine Vertragsstrafe zu vereinbaren, auch wenn keine Vertragsstrafe wegen Verzugs vereinbart wird. Hierzu ist die Regelung unter Nr. 4.2 im Vordruck „Besondere Vertragsbedingungen“ (KEV 116.1 (B) BVB) anzukreuzen.¹

**Verkehrswegebauarbeiten, Schlussrechnung vom 30.06.2016,
Beleg Nr. 20200874**

Unzureichende Aufklärung von auffälligen Preisen im Angebot für die Tief- und Verkehrswegebauarbeiten

- A 9 Der Auftragnehmer wurde am 24.03.2017 mit dem Ausführen der Tief- und Verkehrswegebauarbeiten in Höhe von 787.499,25 EUR ohne Umsatzsteuer beauftragt.

Der Beauftragung ging ein Schriftwechsel voraus. Grund des Schriftwechsels war, dass das Angebot des erstplatzierten Bieters und späteren Auftragnehmers eine Vielzahl von Einheitspreisen enthielt, die entweder weit über oder weit unter dem Mittelpreis der übrigen Angebote lagen.

¹ Im Vordruck „Besondere Vertragsbedingungen zum LTMG-BW“ (KEV 117.3 (B) BVB - Tariftreue / Mindestlohn) wird auf diese Vertragsstrafenvereinbarung hingewiesen.

Bei rd. 30 Positionen wurde die Angemessenheit der Preise vom Auftraggeber angezweifelt. Der Auftragnehmer wurde per Mail gebeten, die Auskömmlichkeit der Preise zu bestätigen.

Im Antwortschreiben des Auftragnehmers heißt es dazu:

„Sehr geehrter Herr.....,

zu unserem abgegebenen Angebot für das oben genannte Bauvorhaben möchten wir wie folgt erklären:

Hiermit bestätigen wir, dass die Preise der nachfolgend aufgeführten Positionen auskömmlich kalkuliert sind.“

Es folgt eine Aufzählung aller Positionen.

Zum Vorgang ist festzustellen:

Zwar bot die o.g. Erklärung des Bieters insofern einen gewissen Schutz für den Auftraggeber, als es dem Bieter nun nicht mehr möglich gewesen wäre, nach der Auftragserteilung noch Preise anzufechten und zu versuchen, diese aufzubessern. Der Bieter hatte ja ausdrücklich bestätigt, dass er zu seinen Preisen steht.¹

In vergaberechtlicher Hinsicht war die Erklärung des Bieters, die sich darin erschöpfte, die Richtigkeit der von ihm angebotenen Preise zu bekräftigen, allerdings wertlos.

Vom Bieter hätte vielmehr verlangt werden müssen, dass er sachlich darlegt, welche Preisbildungsfaktoren die Höhe des jeweiligen Preises bewirkt haben und begründet, weswegen er bei seiner Preisgestaltung vom Üblichen abgewichen ist.

Außergewöhnliche Preise können Ausdruck einer Mischkalkulation und / oder einer spekulativen Preisgestaltung sein. Sie können, soweit es sich dabei um unter Wert angebotene Preise handelt, auch dazu führen, dass ein sogenanntes Unterangebot, also ein Angebot mit einem unangemessen niedrigen Gesamtpreis, vorliegt.

In solchen Fällen besteht die Gefahr, dass die Preisgestaltung im Auftragsfall Nachteile für den Auftraggeber, etwa bei einer Änderung der ausgeschriebenen Mengenansätze,

¹ Dabei ist zu bedenken, dass eine Anfechtung ohnehin nur im Falle des Erklärungsirrtums, nicht aber des Kalkulationsirrtums in Betracht gekommen wäre.

mit sich bringt. Die Aufklärung auffälliger Preise ist daher nicht nur vergaberechtlich erforderlich, sie liegt auch im Interesse des Auftraggebers.

Die Ergebnisse dieser Aufklärung sind zu dokumentieren bzw. im Vergabevermerk festzuhalten (§ 20 Abs. 1 VOB/A 2019).

Dazu die folgenden weiteren Hinweise:

- **Fall 1 – Mischkalkulation bzw. spekulative Preisgestaltung**

Eine sogenannte Mischkalkulation liegt vor, wenn der Bieter die Preise nicht wie von ihm tatsächlich kalkuliert anbietet, sondern nach der Kalkulation Preisverlagerungen vornimmt, in dem er z.B. Kosten für die Verlegung von Rohren in die Baustelleneinrichtung verschiebt. Ein solches Angebot ist von der Wertung auszu-schließen.¹

Zwar ist der Auftraggeber grundsätzlich dafür beweispflichtig, dass der Bieter eine Mischkalkulation vorgenommen hat. Allerdings sieht die neuere Rechtsprechung in bestimmten Fällen Beweiserleichterungen vor. Hierzu wird auf die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 19.06.2018² verwiesen.

In dieser vertritt der Bundesgerichtshof folgende Auffassungen (Leitsätze der Entscheidung):

- Ein Angebot, das in einzelnen Positionen Preise enthält, die deutlich unter den zu erwartenden Kosten liegen, während andere Positionen zu auffällig hohen Preisen angeboten werden, spricht für eine unzulässige Verlagerung von Preisangaben auf hierfür nicht vorgesehene Positionen.
- Kann der Bieter die Indizwirkung nicht erschüttern, rechtfertigt dies die Annahme, dass das Angebot nicht die geforderten Preisangaben enthält.
- Ein Angebot, das so spekulativ ausgestaltet ist, dass dem Auftraggeber beim Eintritt bestimmter, zumindest nicht gänzlich fernliegender Umstände erhebliche Übervorteilungen drohen, ist nicht zuschlagsfähig.

Die vom Bundesgerichtshof angesprochene Indizwirkung kann der Bieter nur erschüttern, indem er darlegt, dass seine außergewöhnliche Preisgestaltung auf

¹ BGH, Beschl. v. 18.05.2004, IBR 2004, 448.

² IBR 2018, 638.

sachlichen Gründen und nicht auf taktischen bzw. spekulativen Erwägungen beruht.

Um beurteilen zu können, ob dies der Fall ist, darf sich der Auftraggeber nicht damit zufriedengeben, dass der Bieter die Richtigkeit seiner außergewöhnlichen Preisgestaltung lediglich bekräftigt. Er muss vielmehr auf die o.g. sachorientierte Darlegung der Beweggründe für die Preisgestaltung seitens des Bieters bestehen.

- **Fall 2 – Unauskömmliche Angebote (Unterangebote)**

Liegt der Gesamtangebotspreis des erstplatzierten Bieters erheblich (d.h. ca. 15 % oder mehr) unter dem des Nächstplatzierten bzw. unter den vom Auftraggeber prognostizierten Kosten, ist der Auftraggeber nach ständiger Rechtsprechung dazu verpflichtet, die Preisermittlung des Bieters insbesondere mit Blick auf die unter Wert kalkulierten Einzelpreise im Wege der Aufklärung nach § 15 VOB/A 2019 zu hinterfragen. Dabei ist der Bieter aufzufordern, die Ermittlung der betreffenden Preise offenzulegen und zu erläutern und insbesondere darzulegen, aus welchen sachlichen Gründen es ihm möglich ist, Preise unter dem üblichen Marktniveau anzubieten.

Ein solcher Grund kann z.B. vorliegen, wenn der Bieter im Auftragsfall die Möglichkeit hätte, Aushubmaterial bei einer anderen nahegelegenen Baustelle einzubauen, anstatt dieses entsorgen zu müssen. Eine bloße Bestätigung des Bieters, dass seine Preise auskömmlich seien, wäre dagegen unzureichend und würde keine Aufklärung i.S.v. § 15 VOB/A 2019 darstellen. Gelingt es dem Bieter nicht, den Verdacht der Unterkalkulation im Wege der Aufklärung auszuräumen, ist davon auszugehen, dass er ein Angebot mit einem unangemessen niedrigen Preis (genauer Gesamtpreis) i.S.v. § 16d Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2019 abgegeben hat.

Für diesen Fall bestimmt die in Rede stehende Vorschrift, dass der Auftrag auf das unangemessen bepreiste Angebot nicht erteilt werden darf. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass § 16d Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2019 – entgegen dem stringenten Wortlaut – von der ständigen Rechtsprechung als Schutzvorschrift zugunsten des Auftraggebers interpretiert wird. Danach hat der Auftraggeber die Möglichkeit, ein unangemessen bepreistes Angebot auszuschließen ohne hierzu verpflichtet zu sein. Von dem in § 16d Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2019 geregelten Ausschlussrecht wird der Auftraggeber insbesondere dann Gebrauch machen, wenn er befürchtet, dass der Bieter im Auftragsfall in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät oder das unangemessene Preisniveau seines Angebots dadurch zu kompensieren versucht, indem er mangelhaft arbeitet oder nicht gerechtfertigte Nachtragsforderungen stellt.

Aus Sicht der Rechtsprechung verdichtet sich das Recht des Auftraggebers, Angebote mit einem unangemessen niedrigen Preisniveau auszuschließen, allerdings dann zu einer Pflicht, wenn ein Angebot in der zielgerichteten Absicht abgegeben wird, Mitbewerber aus dem Markt zu drängen. Diese Absicht nachzuweisen dürfte dem Auftraggeber allerdings in den meisten Fällen nicht möglich sein. Etwas Anderes gilt, wenn die Marktverdrängungsabsicht im Wege der Aufklärung vom Bieter geäußert wird oder auf andere Weise erkennbar ist.

Wir bitten, in der Stellungnahme darzulegen, wie künftig bei der Behandlung auffälliger Preise bzw. bei der Aufklärung derselben verfahren wird.

5.3 Erstellung des Charles-Lindbergh-Platzes, 1. BA

Finanzrechnung	106000
Planung und Objektüberwachung	Ingenieur
Gesamtkosten laut	
Kostenberechnung vom März 2016	ca. 950.000 EUR
Kostenfeststellung	Lag nicht vor.
Ausführungszeit	2017 und 2018

Ausschreibung von Erdarbeiten

- A 10 Nach § 7 Abs. 1 Nr. 7 VOB/A 2016 waren die Abschnitte 0 der Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen (ATV) der DIN 18299 ff. VOB/C zu beachten. Seit Inkrafttreten des Ergänzungsbands VOB/C 2015 ist in den Abschnitten 0.2.8 und 2.3 der DIN 18300 VOB/C 2015 geregelt, dass in den Leistungsbeschreibungen für Erdarbeiten die Einteilung von Boden und Fels entsprechend ihrem Zustand vor dem Lösen in Homogenbereiche einzuteilen ist.¹ Die frühere Aufteilung in sogenannte Bodenklassen wurde aufgegeben.

¹ Diese Regelung wurde so auch in der VOB/C 2016 übernommen und gilt unverändert für die VOB/C 2019.

Im Zuge der überörtlichen Prüfung war festzustellen, dass die Erdarbeiten noch nach den nicht mehr gültigen Regelungen des Abschnittes 2.3 der DIN 18300 VOB/C 2012 in Boden- und Felsklassen (Klassen 1 bis 7) eingestuft wurden.

Dazu ist festzustellen:

Künftig sind beim Erstellen der Leistungsverzeichnisse § 7 Abs. 1 und § 7b Abs. 4 VOB/A 2019 zu beachten.

Die Pflicht, nach Homogenbereichen auszuschreiben, ergibt sich für künftige Fälle aus § 7 Abs. 1 Nr. 7 VOB/A 2019, wonach die „Hinweise für das Aufstellen von Leistungsbeschreibungen“ in Abschnitt 0 der Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen (VOB/C), DIN 18299 ff. zu beachten sind. Der Abschnitt 0.2.8 der DIN 18300 VOB/C sieht die Beschreibung und Einteilung von Boden, Fels und sonstigen Stoffen „nach Abschnitt 2“ vor. Abschnitt 2 der DIN 18300 VOB/C beinhaltet wiederum die Beschreibung nach Homogenbereichen.

Speziell bei der Ausschreibung von Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten im Tiefbau ist zu beachten, dass in der Regel im gesamten Verbandsgebiet Erdarbeiten für kleinere Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten anfallen. Somit sind in diesem Fall wie bisher auch ¹ keine baustellenspezifischen Bodenbeschreibungen möglich und demzufolge die Erfahrungswerte aus bereits abgewickelten Baumaßnahmen im Verbandsgebiet heranzuziehen. Für die allgemeine Beschreibung der anfallenden Erdarbeiten bei Jahresvertragsarbeiten wird empfohlen, künftig die anstehenden Böden der Region nach der Geotechnischen Kategorie GK 1 der DIN 4020 – Einfache Bauwerke auf ebenem, tragfähigem Grund – zu beschreiben. Hierfür sind die nach Abschnitt 2.3 der DIN 18300 VOB/C beschriebenen Angaben für Bodengruppen und Fels ausreichend.

Der Ingenieur sollte aufgefordert werden, seine Leistungsbeschreibung entsprechend anzupassen.

Landschaftsbauarbeiten, Schlussrechnung vom 05.07.2018, Beleg Nr. 20181447

Abrechnung von bituminösen Oberbauschichten

- A 11 Der Einbau der Asphaltbeläge (unter 6.000 m²) wurde mit einer vorgegebenen Schichtdicke (cm) ausgeschrieben. Die „Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und

¹ Bisher wurden die anstehenden Böden zusammengefasst als Bodenklasse 3 bis 6 beschrieben.

Richtlinien für den Bau von Verkehrsflächenbefestigungen aus Asphalt“ (ZTV Asphalt-StB 07/13) waren vertraglich vereinbart.

Das Leistungsverzeichnis enthielt bei den Einbaupositionen der Asphaltbeläge folgerichtig die Forderung nach einem Nachweis der eingebauten Schichtdicken in Form einer Dickenmessung oder mittels Kernbohrungen – wie es die vereinbarte ZTV Asphalt-StB 07/13 bei der Ausschreibung nach Dicke auch vorsieht.

Die Pos. 5.1.70 – Asphalttragschicht, $d = 10 \text{ cm}$ – sah beispielsweise den Schichtdickennachweis in Form eines Bohrkerns vor, wogegen in der Pos. 5.1.120 – Asphaltbetondeckschicht – eine „Abstandsmessung mit Schnur“ den Nachweis erbringen sollte.

In den Unterlagen konnten keine Nachweise gefunden werden. Ein Projektordner enthielt das Register „Nachweise“, das aber keine Unterlagen enthielt. Nach Augenscheinnahme vor Ort wurden auch keine Bohrkerns gezogen. Die Schichtdicke wurde demnach nicht nachgewiesen.

Dazu wird festgestellt:

Die ZTV Asphalt-StB 07/13 sieht bei Einbauflächen unter 6.000 m^2 eine Ausschreibung und Abrechnung nach einer flächenbezogenen Einbaumenge (kg/m^2) vor. Der Nachweis der Schichtdicke erfolgt bei dieser Art der Ausschreibung über Wiegescheine.

Nur bei Einbauflächen über 6.000 m^2 sieht die ZTV Asphalt eine Ausschreibung nach Flächenmaß mit Angabe der herzustellenden Schichtdicke vor. In diesem Fall ist in der Leistungsbeschreibung anzugeben, wie der Auftragnehmer die realisierte Schichtdicke zu belegen hat (z.B. durch Bohrkerns oder andere geeignete Messmethoden).

Ist die ZTV Asphalt-StB 07/13 vereinbart und sind die Schichtdicken vertragskonform nachgewiesen, kann eine Preisanpassung für Mehrdicken von bis zu 5 % erfolgen. Ein hilfsweiser „Soll-Ist-Vergleich“ über Wiegescheine ist dann nicht zulässig. Dieser ist nur dann aufzustellen, wenn nach der Leistungsbeschreibung vereinbart wird, dass nach einer vorgegebenen Einbaumenge (kg/m^2) abzurechnen ist, wobei in diesem Zusammenhang auf die in der ZTV-Asphalt StB 07/13 vorgegebenen Einbaugewichte und die während der überörtlichen Bauprüfung besprochenen mündlichen Hinweise verwiesen wird.

Da den tatsächlich eingebauten Schichten sowohl in mängel- als auch in vergütungsrechtlicher Hinsicht eine wichtige Bedeutung zukommt, sind künftig die Vertragsbedingungen zu beachten und entsprechende Einbaunachweise zu führen. Außerdem sind

bei Minder-Einbaudicken gegebenenfalls Abzüge auf der Grundlage der ZTV vorzunehmen.

Wir bitten um Mitteilung, wie bituminöse Oberbauschichten künftig ausgeschrieben bzw. in mängel- und vergütungsrechtlicher Hinsicht überprüft werden.

Karlsruhe, 22.04.2024

Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

■■■■■■■■■■
■■■■■■■■

■■■■■■■■■■
■■■■■■