



Mitteilung

an das Bundesministerium
des Innern und
das Bundesministerium der
Finanzen

über die Querschnittsprüfung

Beschaffungen u. a. von Gegenständen
des allgemeinen Geschäftsbedarfs (ohne IT) sowie zur Einrichtung von Gebäuden in der mittelbaren Bundesverwaltung

Gz.: VII 5 - 2009 - 0004

Bonn, den 17. Mai 2011

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Gegenstand, Umfang und Ziel der Prüfung	6
2 Rechtliche Grundlagen	7
2.1 Vergabeverfahren	7
2.2 Materialverwaltung	9
3 Überblick über die Vergabeverfahren in den Jahren 2007 und 2008	9
4 Organisatorische Zuständigkeiten im Beschaffungsbereich	12
5 Nutzung zentraler Dienstleister	13
6 Vergabeverfahren im Einzelnen	16
6.1 Jahresbedarfsermittlungen	16
6.2 Vergabevermerke	18
6.3 Freihändige Vergabe nach § 3 Nummer 4 p VOL/A 2006	19
6.4 Freihändige Vergabe nach § 3 Nummer 4 a VOL/A 2006	21
6.5 Freihändige Vergabe nach § 3 Nummer 4 f VOL/A 2006	22
6.6 Wertung von Angeboten bei förmlichen Verfahren gemäß VOL/A	22
6.7 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen	24
6.8 Produktvorgaben	26
6.9 Leistungsbeschreibungen	26
7 Geräte- und Materialverwaltung, Bestandsprüfungen	27
8 Schlussbetrachtung	28

Anlage – Normen des Vergaberechts

Abkürzungsverzeichnis

AN-Best-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
BAM	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
BeschA	Beschaffungsamt
BFD SW	Bundesfinanzdirektion Südwest
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BWB	Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IT	Informationstechnik
KdB	Kaufhaus des Bundes
Tz.	Textziffer
VBRO	Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes
VOL/A 2006	Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A, Ausgabe 2006
VOL/A 2009	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A, Ausgabe 2009
VV	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung

0 Zusammenfassung

Wir haben querschnittlich die Ordnungsmäßigkeit (Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen) und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen u. a. von Gegenständen des allgemeinen Geschäftsbedarfs (ohne IT) sowie zur Einrichtung von Gebäuden in der mittelbaren Bundesverwaltung untersucht. Hierzu haben wir bei sechs Einrichtungen örtlich und bei 32 Einrichtungen Grunddaten mittels einer Online-Befragung erhoben.

0.1 Feststellungen

- In den erfassten 32 Einrichtungen war der Beschaffungsbereich unterschiedlich organisiert, teilweise auf mehrere Referate bzw. Sachgebiete verteilt und aufbauorganisatorisch teilweise nicht sachgerecht geregelt. (Tz. 4)
- Die rechtlichen Grundlagen zur Vergabe von Lieferungen und Leistungen (z. B. Bundeshaushaltsordnung und Verdingungsordnung für Leistungen) waren in den Einrichtungen teilweise nicht bekannt. (Tz. 4)
- Weniger als 50 % der Einrichtungen nutzten die Beschaffungsangebote von zentralen Dienstleistern wie beispielsweise das Kaufhaus des Bundes. (Tz. 5)
- Die meisten Einrichtungen versäumten, ihren Jahresbedarf an Lieferungen und Leistungen regelmäßig zu ermitteln. Sie verzichteten damit auf die bei Großbestellungen üblichen Preisvorteile. (Tz. 6.1)
- Die Einrichtungen holten bei Freihändigen Vergaben häufig nicht die erforderliche Anzahl von Angeboten ein. Die gewählten Ausnahmetatbestände waren zum Teil falsch und oft nur unzureichend begründet. (Tzn. 6.3, 6.4 und 6.5)
- Die Einrichtungen versäumten, ihren finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voranzustellen und produktneutral auszuschreiben. (Tzn. 6.7 und 6.8)
- Die Einrichtungen dokumentierten ihre Vergabeverfahren selten ausreichend. Entscheidungen konnten teilweise nicht nachvollzogen werden. Wertungen waren fehlerhaft. (Tzn. 6.2 und 6.6)
- Geräte und Material wurde teilweise nicht nach einschlägigen Vorschriften verwaltet; Bestandsprüfungen fanden nicht statt. (Tz. 7)

0.2 Empfehlungen

Um die Ordnungsmäßigkeit (Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen) und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen u. a. von Gegenständen des allgemeinen Geschäftsbedarfs (ohne IT) sowie zur Einrichtung von Gebäuden zu optimieren und mögliche Kostensenkungspotenziale zu realisieren, empfehlen wir,

- die Zuständigkeiten bei der Beschaffung auch zur Reduzierung prozessualer und organisatorischer Redundanzen organisatorisch möglichst zentral zu bündeln (Tz. 4),
- die mit Beschaffungen befassten Beschäftigten im Vergaberecht und Beschaffungswesen zu schulen (Tz. 4),
- soweit zweckmäßig, Rahmenverträge abzuschließen, um Preisvorteile bei größeren Bestellungen zu nutzen bzw. Standardprodukte über das Kaufhaus des Bundes zu bestellen (Tz. 5),
- den Jahresbedarf regelmäßig systematisch zu ermitteln (Tz. 6.1),
- die Vergabeentscheidungen ordnungsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren und Angebote den Vorschriften entsprechend zu werten (Tzn. 6.2 und 6.6),
- vorrangig öffentlich auszuschreiben; freihändig nur ausnahmsweise und unter Beachtung des Vergaberechts mit umfassender und nachvollziehbarer Begründung zu vergeben (Tzn. 6.3, 6.4 und 6.5),
- künftigen Beschaffungen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voranzustellen und grundsätzlich von Produktvorgaben abzusehen (Tzn. 6.7 und 6.8) und
- die Bestandsprüfungen nach den einschlägigen Vorschriften durchzuführen und die Ergebnisse nachvollziehbar zu dokumentieren (Tz. 7).

1 **Gegenstand, Umfang und Ziel der Prüfung**

Bei der Beschaffung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Gegenstände (Verbrauchsmaterialien des allgemeinen Geschäftsbedarfs, Geräte, Maschinen etc.) sind die vergaberechtlichen Bestimmungen zu beachten. Die insbesondere in der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A, Ausgabe 2009), früher Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A, Ausgabe 2006), festgeschriebenen formellen Vergabegrundsätze sollen sicherstellen, dass öffentliche Aufträge grundsätzlich im Wettbewerb vergeben werden. Alle potenziellen Anbieter sollen in die Lage versetzt werden, sich um öffentliche Aufträge zu bewerben, sodass eine wirtschaftliche Ausgabe von Haushaltsmitteln sichergestellt ist – Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) –.

Die auf diesem Wege beschafften Gegenstände sind anschließend nach den Vorschriften der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes vom 16. März 1953 (VBRO) nachzuweisen.

In den vergangenen Jahren stellten wir wiederholt fest, dass bei einer Vielzahl von Beschaffungsmaßnahmen Mängel auftraten (z. B. Höchstwertüberschreitung bei freihändigen Vergaben, Splitten von Beschaffungsmaßnahmen, fehlende Jahresbedarfsermittlungen). Dies ließ es notwendig erscheinen, die Beschaffung bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung querschnittlich auf Schwachstellen, Einhaltung von Bestimmungen sowie Wirtschaftlichkeit zu untersuchen.

Einen Überblick über das Beschaffungswesen verschafften wir uns bei 32 Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung mittels einer Online-Befragung.¹

Ferner untersuchten wir die Beschaffungen u. a. von Gegenständen des allgemeinen Geschäftsbedarfs (ohne IT) sowie zur Einrichtung von Gebäuden bei sechs ausgewählten Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung. Ausschlaggebend für die Auswahl der geprüften Stellen waren deren Größe (z. B. Personal- und Finanzvolumen), Zahl und Art der Vergabeverfahren sowie die Rechtsaufsicht durch verschiedene Ministerien.

¹ Online-Befragung durch den Bundesrechnungshof vom März 2010.

Die Prüfung konzentrierte sich vor allem auf die Beschaffungen in den Haushaltsjahren 2007 und 2008. Hierbei betrachteten wir insbesondere folgende Bereiche²:

- Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausstattungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände
- Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl.
- Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume
- Mieten und Pachten
- Erwerb von Fahrzeugen
- Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen

Maßstab für die Bewertung war die im Prüfungszeitraum gültige VOL/A, Ausgabe 2006 (VOL/A 2006).

Mit unseren Empfehlungen wollen wir die Bundesverwaltung unterstützen, die Ordnungsmäßigkeit (Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen) und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen zu optimieren und mögliche Kostensenkungspotenziale zu realisieren.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Vergabeverfahren

Ziele des Vergaberechts sind

- die Chancengleichheit für alle Anbieter im europäischen Binnenmarkt beim Wettbewerb um öffentliche Aufträge sowie
- die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel.

Das in § 55 Absatz 1 BHO verankerte Ausschreibungsgebot³ dient dazu, den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 BHO sicherzustellen.

² Die folgenden Angaben entsprechen den Haushaltsrechtlichen Richtlinien des Bundes.
³ „Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.“

Der Bund hat bei seinen Beschaffungen eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen zu beachten⁴, die auch für die mittelbare Bundesverwaltung anzuwenden sind.⁵ Die europäischen Vorschriften wurden durch

- das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), insbesondere Vierter Teil: Vergabe öffentlicher Aufträge,
- die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV),
- die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL),
- die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) sowie
- die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)

in nationales Recht umgesetzt.

Sowohl die am 11. Juni 2010 in Kraft getretene VOL/A, Ausgabe 2009 (VOL/A 2009), als auch die bis dahin gültige VOL/A 2006 enthalten konkrete und ausführliche Regeln über die Vergabeverfahren. Sie sollen sicherstellen, dass die öffentlichen Aufträge in der Regel nach den drei Grundprinzipien „größtmöglicher Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung“ vergeben werden.

Die VOL/A enthält dezidierte Vorgaben u. a. zu

- den Grundsätzen und Arten der Vergabe,
- den Teilnehmern am Wettbewerb,
- den Leistungsbeschreibungen,
- den Vergabeunterlagen,
- der Aufforderung zur Angebotsabgabe sowie
- der Prüfung und Wertung der Angebote bis zum Zuschlag.

Ferner sind die Ausführungsbestimmungen der jeweiligen Bundesministerien zu beachten, die nach § 3 Nummer 4 p VOL/A 2006⁶ den Höchstwert für eine Freihändige Vergabe bestimmen können, bis zu dem diese generell zulässig ist.

⁴ Siehe Anlage.

⁵ § 55 BHO i. V. m. §§ 97, 98 GWB und Nr. 3 der Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (AN-Best-I).

⁶ § 3 Absatz 5 Buchstabe i VOL/A 2009.

Nach § 30 VOL/A 2006⁷ ist „über die Vergabe ein Vermerk zu fertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält“. Er ist kontinuierlich fortzuschreiben.

2.2 Materialverwaltung

Grundlage für die Materialverwaltung ist § 28 VBRO. Danach sind die beweglichen Sachen durch Bestandsverzeichnisse nachzuweisen.

Bei dem Nachweis beweglicher Gegenstände wird nach Gebrauchs- und Verbrauchsgütern unterschieden.

Gebrauchsgüter sind u. a. Einrichtungs- und Ausrüstungsgegenstände, Maschinen (z. B. Rechenmaschinen, Diktiergeräte), Instrumente und Werkzeuge. Sie sind in Gerätekarteen nachzuweisen, die entsprechend dem Vermögensgruppenplan (Anhang zur VBRO) zu gliedern sind. Darüber hinaus soll schnell und übersichtlich feststellbar sein, wo sich die Gebrauchsgüter befinden.

Verbrauchsgüter sind z. B. Schreib-, Zeichen- und Werkstättenbedarf.

Verbrauchsgüter und Gebrauchsgüter von geringem Wert⁸ oder kurzer Lebensdauer sind gemäß VBRO in sogenannten Materialbüchern oder in Karteikarten nachzuweisen.

Gemäß Erlass des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)⁹ bestehen gegen das IT-gestützte Führen von Bestandsverzeichnissen keine Bedenken, wenn alle Merkmale der bisher manuell geführten Nachweise übernommen werden.

3 Überblick über die Vergabeverfahren in den Jahren 2007 und 2008

Einzelheiten zu den Vergabeverfahren der in die Online-Erhebung einbezogenen 32 Einrichtungen können den nachfolgenden Übersichten entnommen werden.

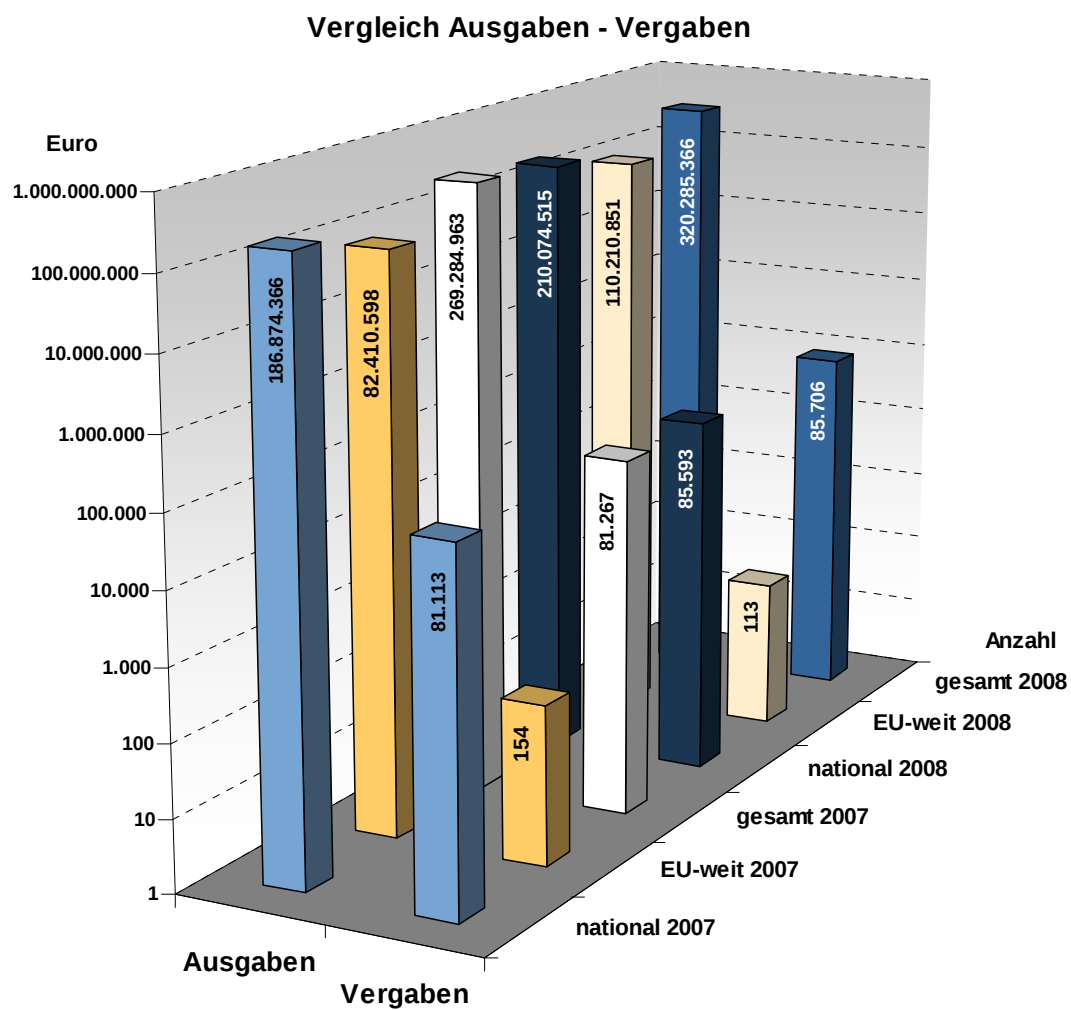
Die folgende Übersicht stellt die Ausgaben für Beschaffungen der Zahl der unterschiedlichen Vergabeverfahren im Untersuchungszeitraum gegenüber:

⁷ § 20 VOL/A 2009.

⁸ Gemäß Erlass des BMF vom 30.11.2001 (Az.: II A 6 - H 3015 - 2/01) liegt die Wertgrenze für geringwertige Gebrauchsgüter seit 01.01.2002 bei 150 Euro.

⁹ Erlass des BMF vom 05.03.1999 (Az.: II A 6 - H 3015 - 1/99).

Abbildung 1



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Die Einzelbeschaffungsmaßnahmen verteilen sich wie folgt in nationale sowie EU-weite Verfahren:

Tabelle 1

Jahr	Vergabeverfahren insgesamt	davon			
		Nationale Verfahren		EU-weite Verfahren	
	Anzahl	Anzahl	in %	Anzahl	in %
2007	81 267	81 113	99,8	154	0,2
2008	85 706	85 593	99,9	113	0,1

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Auf die Vergabeverfahren entfielen insgesamt folgende Ausgaben:

Tabelle 2

Jahr	Vergabeverfahren insgesamt	davon			
		Nationale Verfahren		EU-weite Verfahren	
	Euro	Euro	in %	Euro	in %
2007	269 284 962	186 874 365	69,4	82 410 597	30,6
2008	320 285 365	210 074 514	65,6	110 210 851	34,4

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Die Vergaben nach nationalem Vergaberecht verteilten sich wie folgt auf die drei möglichen Vergabeverfahren:

Tabelle 3

Jahr	Öffentliche Ausschreibung		Beschränkte Ausschreibung		Freihändige Vergabe	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
2007	450	0,5	268	0,3	80 395	99,2
2008	492	0,5	287	0,3	84 814	99,2

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Auf die unterschiedlichen nationalen Vergabeverfahren entfielen insgesamt folgende Ausgaben:

Tabelle 4

Jahr	Öffentliche Ausschreibung		Beschränkte Ausschreibung		Freihändige Vergabe	
	Euro	in %	Euro	in %	Euro	in %
2007	23 254 640	12,5	8 933 998	4,7	154 685 727	82,8
2008	36 828 143	17,6	11 813 540	5,6	161 432 831	76,8

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Die Vergaben nach EU-weitem Vergaberecht verteilten sich wie folgt auf die drei möglichen Vergabeverfahren:

Tabelle 5

Jahr	Offenes Verfahren		Nicht offenes Verfahren		Verhandlungsverfahren	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
2007	78	50,7	37	24	39	25,3
2008	56	49,6	25	22,1	32	28,3

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Auf die unterschiedlichen EU-weiten Vergabeverfahren entfielen folgende Ausgaben:

Tabelle 6

Jahr	Offenes Verfahren		Nicht offenes Verfahren		Verhandlungsverfahren	
	Euro	in %	Euro	in %	Euro	in %
2007	40 755 964	49,5	510 204	0,6	41 144 429	49,9
2008	83 396 674	75,7	361 000	0,3	26 453 177	24,0

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Bei den Beschaffungen der Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung überwogen damit in den Jahren 2007 und 2008 die Nationalen Vergabeverfahren und darunter die Freihändigen Vergaben sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch des Beschaffungsvolumens bei weitem. Daher wirken sich die nachfolgend aufgeführten Fehler allein durch die Häufigkeit gravierend aus.

Die Anzahl der EU-weiten Vergabeverfahren lag bei 0,2 %, das betragsmäßige Volumen im Mittel bei 33 %.

4 Organisatorische Zuständigkeiten im Beschaffungsbereich

4.1 Bei den in die Online-Erhebung einbezogenen 32 Einrichtungen war der Beschaffungsbereich unterschiedlich organisiert, teilweise auf mehrere Referate bzw. Sachgebiete verteilt und aufbauorganisatorisch unterschiedlich geregelt.

26 Einrichtungen verfügten nach eigenen Angaben über eine zentrale Beschaffungsstelle. Unterhalb der Wertgrenzen nach § 3 Nummer 4 p VOL/A 2006¹⁰ beschafften 10 Einrichtungen dezentral. 16 Einrichtungen wickelten alle Beschaffungen zentral ab.

¹⁰ § 3 Absatz 5 Buchstabe i VOL/A 2009.

Bei den örtlichen Erhebungen stellten wir teilweise unzureichende Kenntnisse im Vergaberecht fest. Einige Organisationseinheiten der geprüften Stellen beschafften nur gelegentlich.

- 4.2 Dezentrale Strukturen und organisatorisch breit gefächerte Zuständigkeiten in den Einrichtungen sind neben fehlenden Schulungen Ursache für

- unzureichende Kenntnisse im nationalen und EU-weiten Vergaberecht und
- zum Teil unwirtschaftliche Beschaffungen wegen fehlender Auftragsbündelung.

Es besteht die Gefahr, dass Organisationseinheiten, die nur gelegentlich beschaffen, häufiger Vergabefehler machen.

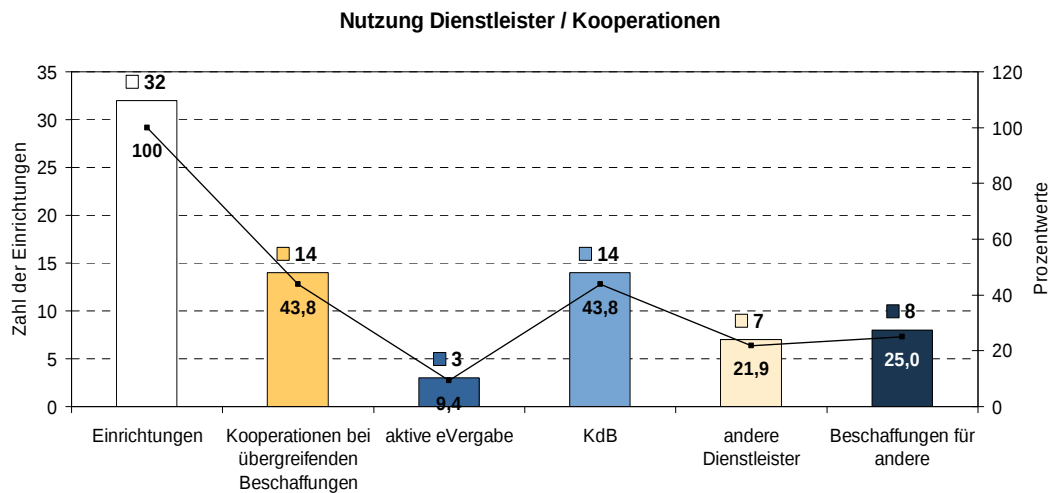
Eine sach- und funktionsgerechte Aufbau- und Ablauforganisation im Beschaffungsbereich ist eine wesentliche Voraussetzung für das ordnungsgemäße und wirtschaftliche Wahrnehmen von Beschaffungsaufgaben. Dazu sollten die Zuständigkeiten soweit wie möglich zweckmäßig gebündelt und die Beschäftigten im Vergaberecht regelmäßig geschult werden.

- 4.3 *Wir empfehlen Einrichtungen, deren Beschaffungsaufgaben auf mehrere Abteilungen, Referate oder Arbeitseinheiten verteilt sind, ihr Beschaffungswesen zu zentralisieren und die Arbeitsabläufe zu optimieren. Es ist ratsam, Beschaffungen auch im Blick auf prozessuale und organisatorische Redundanzen organisatorisch an einer zentralen Stelle zu bündeln. Hierbei ist die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung zu beachten. Die Beschäftigten im Beschaffungsbereich müssen regelmäßig geschult werden.*

5 **Nutzung zentraler Dienstleister**

- 5.1 Die untersuchten Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung bedienten sich bei ihren Beschaffungen in unterschiedlichem Umfang zentraler Dienstleister bzw. Kooperationen:

Abbildung 2



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Rund 44 % der befragten Einrichtungen gingen Kooperationen mit Dritten ein, um einrichtungübergreifend (insbes. IT-Hard- und Software, Verbrauchsmaterial und Dienstleistungsverträge) zu beschaffen.

Zwei der 32 Einrichtungen nutzten die eVergabe, um Vergabeverfahren vollständig elektronisch über die Vergabepattform des Bundes abzuwickeln. Eine weitere Einrichtung nutzte hierfür einen privaten Anbieter.

22 % der Einrichtungen beauftragten andere Dienstleister z. B. auf Landes- oder kommunaler Ebene mit Beschaffungen.

25 % erledigten in unterschiedlichen Produktgruppen Beschaffungen für andere Einrichtungen und schlossen dazu Rahmenverträge.

Rund 44 % der Einrichtungen griffen für bestimmte Produktgruppen auf das Angebot zentraler Dienstleister wie das des Kaufhauses des Bundes (KdB)¹¹ zu. Dabei nutzten die Einrichtungen Rahmenverträge des KdB vor allem für Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, IT-Hard- und Software sowie Verbrauchsmaterialien.

Rund 9 % der Einrichtungen nutzten die e-Vergabepattform des Bundes, um ihre Vergaben abzuwickeln.

¹¹ Behörden und Einrichtungen des Bundes können auf dieser Vergabepattform elektronische Bestellungen aus Rahmenvereinbarungen tätigen, welche die zentralen Beschaffungsstellen BeschA, BWB, BFD SW und BAM abgeschlossen haben.

Zwei der geprüften sechs Einrichtungen installierten eigene Web-gestützte Beschaffungsportale bzw. Online-Shops.¹²

Die möglichen Synergieeffekte und Prozesskosteneinsparungen durch zentrale Dienstleister waren den untersuchten Einrichtungen, die in die örtlichen Erhebungen einbezogen waren, nach eigenen Aussagen zumeist nicht bewusst.

- 5.2 Die Bundesregierung beschloss am 10. Dezember 2003 ein 7-Punkte-Programm¹³ zur Optimierung öffentlicher Beschaffungen. Danach sollte die Deckung des Bedarfs der Bundesverwaltung an Standardgütern über Rahmenverträge und die Nutzung des Kaufhauses des Bundes (KdB) verbessert sowie die Akzeptanz der e-Vergabeplattform des Bundes in der Bundesverwaltung und der Wirtschaft erhöht werden.

In ihrem aktuellen Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ vom 18. August 2010 legte die Bundesregierung fest, dass der Weg des weiteren Auf- und Ausbaus von Dienstleistungszentren konsequent mit dem Ziel einer flächendeckenden Nutzung fortgesetzt wird.

Langfristig erwartet die Bundesregierung von zentralen Beschaffungsstellen zahlreiche Vorteile und Synergieeffekte:

- Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit
- einheitliche Rechtsanwendung (Sicherstellung einer vergabekonformen Beschaffung)
- Bündelung von Kompetenzen für Vergabe- und Vertragsrecht im Dienstleistungszentrum Beschaffung
- vertraglich fixierte Kundenorientierung und klare Qualitätskriterien
- Standardisierung und Harmonisierung der Prozesse und Applikationen
- Entlastung der Einrichtungen durch Konzentration ihrer Beschäftigten auf fachliche Kernaufgaben

¹² Ausgewählte Produkte (z. B. Bürobedarf) sollen hierüber unmittelbar von den Bedarfsträgern bei den teilnehmenden Unternehmen elektronisch bestellt werden. Vorab wird ein entsprechender Rahmenvertrag mit einem Lieferanten abgeschlossen. Die Beschaffungsstelle würde dann in die Einzelbestellungen innerhalb der Rahmenverträge nicht mehr eingebunden.

¹³ Bekanntmachung des Beschlusses der Bundesregierung zur Optimierung öffentlicher Beschaffungen vom 27.02.2004, Gz.: BMI IT2 (KBSt) - 195 107/1 22, BMWa I B 3 - 26 05 00/21.

- Reduzierung organisatorischer und technischer Schnittstellen
- Vermeidung von Doppelarbeiten bzw. redundanten Tätigkeiten

Nach den Ergebnissen unserer Online-Erhebung ist die Zielsetzung der Bundesregierung – zumindest für die Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung – nicht erreicht. Rahmenverträge des KdB werden von deutlich unter 50 % der Einrichtungen und dann auch nur in ausgewählten Segmenten genutzt. Die Akzeptanz der e-Vergabeplattform des Bundes war mit rund 9 % äußerst gering.

Die Einrichtungen könnten sich durch Abrufe beim KdB aufwendige eigene Beschaffungsverfahren ersparen. Zudem könnten sie an den im Wettbewerb entstandenen Rahmenverträgen und an den sich daraus ergebenden Preisvorteilen des KdB teilhaben.

Einrichtungen mit eigenen Online-Shops sollten deren Wirtschaftlichkeit auch unter Beachtung des Angebots des KdB prüfen.

- 5.3 *Wir empfehlen, eine Kooperation mit den Dienstleistungszentren zu prüfen, um dadurch die Effizienz der Beschaffungen zu verbessern.*

6 Vergabeverfahren im Einzelnen

Die Untersuchung der Vergabepaxis von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung ergab zahlreiche Unzulänglichkeiten:

6.1 Jahresbedarfsermittlungen

- 6.1.1 Die 32 befragten Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung ermittelten ihre Jahresbedarfe wie folgt:

Tabelle 7

Einrichtung	Jahresbedarfsermittlung		teilweise		keine Jahresbedarfsermittlung	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
32	9	28	18	56	5	16

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Die meisten der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen sechs Einrichtungen ermittelten ihren Jahresbedarf (z. B. an Geräten, Einrichtungsgegenständen und Verbrauchsmaterial) nicht systematisch. Nach eigenen Angaben nutzen sie ihre

Erfahrungen aus den Vorjahren, um ggf. Vergaben zu bündeln bzw. Rahmenverträge abzuschließen.

Einzelne Einrichtungen räumten ein, dass unwirtschaftliche Beschaffungen (etwa zu geringe oder zu hohe Stückzahlen) mangels konkreter Bedarfsübersichten nicht auszuschließen seien.

- 6.1.2 Über 70 % der Einrichtungen verstießen zumindest teilweise gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO). Sie versäumten, den absehbaren Bedarf an Lieferungen und Leistungen für das kommende Jahr bzw. mehrere Jahre insgesamt zu ermitteln und entsprechend auszuschreiben. Durch das fehlende Planen und Bündeln künftiger Beschaffungsmaßnahmen verzichteten sie darauf, mögliche Preisvorteile auszuschöpfen, die sich einerseits aus dem Wettbewerb und andererseits aus großen Volumina ergeben.

Jahresbedarfsermittlungen sind nicht nur vor der Aufstellung der Haushaltsvoranschläge zur Begründung des notwendigen jährlichen Mittelbedarfs, z. B. für Ersatz- und/oder Erstbeschaffungen von Büromöbeln, sondern auch für die Wahl des Vergabeverfahrens bedeutsam. Unterbleibt eine Jahresbedarfsermittlung, sind die Haushaltsansätze unzureichend begründet; außerdem fehlen die erforderlichen Informationen für die Wahl der vorschriftengerechten Art der Vergabe und damit für eine wirtschaftliche Beschaffung.

Die Einrichtungen müssen wirtschaftlich beschaffen. Sie hätten den Jahres-/ Mehrjahresbedarf systematisch ermitteln müssen. Nur auf dieser Basis können sie entscheiden, welches Vergabeverfahren anzuwenden ist und ob es ggf. zweckmäßig ist, Rahmenverträge über bestimmte Lieferungen und Leistungen auszuschreiben und abzuschließen.

Fehlende Jahresbedarfsermittlungen führten zu einer Vielzahl von freihändig vergebenen Kleinaufträgen, mit denen die bei Großbeschaffungen üblichen Preisvorteile nicht zu erzielen sind.

- 6.1.3 *Wir fordern, den Jahresbedarf an Lieferungen und Leistungen regelmäßig systematisch zu ermitteln und auf dieser Grundlage nach den vergaberechtlichen Bestimmungen zu beschaffen.*

6.2 Vergabevermerke

- 6.2.1 Die Vergabevermerke zu den geprüften Vergabeverfahren der sechs ausgewählten Einrichtungen waren häufig unvollständig oder fehlerhaft. Die Einrichtungen dokumentierten die Sachverhalte bzw. die Begründungen für Entscheidungen in den Vergabevermerken zu den förmlichen Vergabeverfahren nicht vollständig schriftlich bzw. einheitlich, obwohl die meisten zur Dokumentation der förmlichen Verfahren gemäß VOL/A Vordrucke entwickelt hatten. Deshalb konnten die Vergabeverfahren nicht lückenlos nachvollzogen werden.

So stellten wir fest, dass die Einrichtungen

- bei Freihändigen Vergaben häufig unvollständig, unzutreffend oder gar nicht begründeten, weshalb von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung abgesehen worden war und
- die Prüfung und Wertung von Angeboten (§ 25 VOL/A 2006¹⁴) unzureichend dokumentiert hatten und sie deshalb nicht lückenlos nachzuvollziehen waren.

Die Verhandlungsniederschriften über das Ergebnis von Ausschreibungen waren teilweise nicht ordnungsgemäß abgefasst und entsprachen nicht den Regelungen des § 22 VOL/A 2006¹⁵. Sie ließen z. B. nicht erkennen, wer Verhandlungsleiter und Protokollführer war, oder sie waren nur von einer Person unterschrieben. In einem Fall veränderte eine Einrichtung durch nachträgliche Einfügung zweier Angebote eine bereits unterschriebene Verhandlungsniederschrift.

- 6.2.2 Nach § 97 Absatz 1 GWB beschaffen öffentliche Auftraggeber Waren, Bau- und Dienstleistungen im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren.

Danach hat der öffentliche Auftraggeber den Verlauf und die wesentlichen Entscheidungen des Vergabeverfahrens in den Vergabeakten zu dokumentieren. Durch die Dokumentation werden die Entscheidungen der Vergabestelle transparent und sowohl für die Nachprüfungsinstanzen als auch für die Bieter überprüfbar. Dabei genügt es nicht, den Vergabevermerk erst nach Abschluss des Vergabeverfahrens und Zuschlagserteilung zu fertigen. Vielmehr muss das Vergabeverfahren zeitnah dokumentiert und müssen die Unterlagen laufend fortgeschrieben

¹⁴ § 16 VOL/A 2009.

¹⁵ §§ 14 bzw. 17 EG VOL/A 2009.

werden. Zum Inhalt des Vergabevermerks bestimmt § 30 VOL/A 2006¹⁶, dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellungen und die Begründungen für die einzelnen Entscheidungen erfasst werden müssen. Die im Vergabevermerk enthaltenen Angaben und Entscheidungsgründe müssen so detailliert sein, dass sie für einen mit der Sachlage des jeweiligen Vergabeverfahrens nicht vertrauten Leser nachvollziehbar sind.

Nach § 3 Nummer 5 VOL/A 2006 und Nummer 14 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung ist aktenkundig zu machen, weshalb von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung abgesehen wurde.

Das Verfahren über die Öffnung der Angebote bei Ausschreibungen ist in § 22 VOL/A 2006¹⁷ festgeschrieben. Umstände, die später bekannt werden, sind transparent und nachvollziehbar darzulegen.

Die häufig falschen Vergabebegründungen und die Mängel bei der Dokumentation der Verfahren lassen darauf schließen, dass die verantwortlichen Bearbeiterinnen und Bearbeiter unzureichende Kenntnisse im Vergaberecht hatten (s. Tz. 4).

Regelkonforme Vergabevermerke tragen wesentlich zur Vermeidung von Korruption bei, da der Zwang zur eingehenden und nachvollziehbaren Begründung von Entscheidungen Manipulationsspielräume erheblich einengt. Darüber hinaus sind Vergabevermerke gemäß § 30 a VOL/A 2006¹⁸ auch für die Übermittlung statistischer Angaben an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften von Bedeutung.

- 6.2.3 *Wir fordern, Vergabeverfahren und -entscheidungen ordnungsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren.*

6.3 Freihändige Vergabe nach § 3 Nummer 4 p VOL/A 2006

- 6.3.1 Die Höchstwerte für zulässige Freihändige Vergaben variierten bei den untersuchten Einrichtungen zwischen 2 500 bis zu 100 000 Euro. Zumeist lag der Höchstwert bei 8 000 Euro.

Die meisten Einrichtungen regelten zudem, dass ab einem Schätzwert von 1 000 Euro drei schriftliche Angebote einzuholen waren.

¹⁶ §§ 20 bzw. 24 EG VOL/A 2009.

¹⁷ §§ 14 bzw. 17 EG VOL/A 2009.

¹⁸ §§ 20 bzw. 24 EG VOL/A 2009.

Nach unseren Erkenntnissen wurden diese Vorgaben häufig nicht hinreichend eingehalten. So vergaben die Einrichtungen immer wieder Aufträge oberhalb des Höchstwertes freihändig, obwohl eine Ausschreibung erforderlich gewesen wäre.

Auch versäumten die Einrichtungen bei Aufträgen ab 1 000 Euro wiederholt, die mindestens erforderlichen drei schriftlichen Angebote einzuholen. Häufig unterblieb eine Preisermittlung.

Zudem fehlten immer wieder die Leistungsbeschreibung, ein Verweis auf die Rechtsgrundlage der VOL/A und der Vergabevermerk.

- 6.3.2 Nach § 55 Absatz 1 BHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Sie ist nach den Vorgaben der BHO und der VOL/A die vorrangige Vergabeform.

Die Arten der Vergabe sind in § 3 VOL/A 2006 geregelt. Nach § 3 Nummer 2 VOL/A 2006 ist öffentlich auszuschreiben, wenn nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Die Ausnahmetatbestände für eine Beschränkte Ausschreibung sind abschließend in § 3 Nummer 3 VOL/A 2006 und für eine Freihändige Vergabe in § 3 Nummer 4 VOL/A 2006 aufgeführt.

Eine Freihändige Vergabe nach § 3 Nummer 4 p VOL/A 2006¹⁹ setzt voraus, dass sie durch Ausführungsbestimmungen eines Bundesministers – ggf. Landesministers – bis zu einem bestimmten Höchstwert zugelassen ist. Öffentliche Auftraggeber sind an die Vorschriften der VOL/A gebunden.

Gemäß § 7 Nummer 2 Absatz 3 VOL/A 2006²⁰ sollen bei Freihändiger Vergabe möglichst mehrere Angebote (mindestens drei) im Wettbewerb eingeholt werden.²¹

Der Grundsatz, bei Freihändigen Vergaben einer bestimmten Größenordnung mindestens drei schriftliche Angebote einzuholen, soll sicherstellen, dass die beauftragten Lieferungen und Leistungen wirtschaftlich vergeben werden.

Die geprüften sechs Einrichtungen verstießen in einer Vielzahl von Fällen gegen die Vergabegrundsätze der VOL/A und die in der eigenen Einrichtung anzuwen-

¹⁹ § 3 Absatz 5 Buchstabe I VOL/A 2009.

²⁰ § 3 Absatz 1 VOL/A 2009.

²¹ Siehe auch Bemerkungen 2000 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundesrechnungshofes, Ergebnisbericht, Teil III, Nr. 90, Bundestagsdrucksache 14/4226 vom 23.10.2000.

denden Vergabe- und Beschaffungsregelungen. Indem sie keine Vergleichsangebote einholten und Aufträge nicht ausschrieben, bevorzugten sie einzelne Auftragnehmer. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass sie unwirtschaftlich handelten.

- 6.3.3 *Wir fordern, die Vorschriften der VOL/A sowie die eigenen Vergabe- und Beschaffungsregelungen einhalten.*

6.4 Freihändige Vergabe nach § 3 Nummer 4 a VOL/A 2006

- 6.4.1 Im Betrachtungszeitraum vergaben die geprüften sechs Einrichtungen häufiger Aufträge freihändig, ohne Vergleichsangebote einzuholen. Sie verwiesen in ihren Vergabeunterlagen hierzu auf § 3 Nummer 4 a VOL/A 2006²² ohne zu begründen, warum diese Regelung einschlägig sei.

Dabei handelte es sich um Produkte wie Polsterarbeiten, Offsetdruckfarbe, Hängehefter, Wachschrankschließsysteme, Papierbohrer, Vorsatzpapier, Buchbinderleim oder Waschwinkel.

- 6.4.2 § 3 Nummer 4 a VOL/A 2006 hebt darauf ab, dass aus besonderen Gründen (z. B. besondere Erfahrungen, Zuverlässigkeit oder Einrichtungen, bestimmte Ausführungsarten) nur ein Unternehmen in der Lage ist, die gewünschte Leistung zu erbringen.

Als Begründung für den Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 4 a VOL/A 2006 genügt es nicht, lediglich zu behaupten, nur das gewählte Unternehmen sei in der Lage, Produkte in der für die Einrichtung geeigneten Form herzustellen oder die Vorschrift allein zu benennen. Die Gründe müssen vielmehr umfassend und nachvollziehbar vor der Beschaffung dokumentiert werden.

Die Art der beschafften Produkte ließ zum Teil darauf schließen, dass mehrere Unternehmen in der Lage gewesen wären, diese zu liefern. § 3 Nummer 4 a VOL/A 2006 war damit nicht einschlägig. Faktisch bedeutet das Vorgehen eine Wettbewerbseinschränkung und Ungleichbehandlung potenzieller Bieter.

- 6.4.3 *Die Einrichtungen müssen ihre Freihändigen Vergaben an den bestehenden Vorschriften ausrichten. Sie müssen die richtigen Ausnahmetatbestände wählen und diese auch hinreichend begründen.*

²² § 3 Absatz 5 Buchstabe l VOL/A 2009.

6.5 Freihändige Vergabe nach § 3 Nummer 4 f VOL/A 2006

- 6.5.1 Bei einzelnen Beschaffungen begründeten die untersuchten Einrichtungen die Freihändige Vergabe mit § 3 Nummer 4 f VOL/A 2006²³. In den Vergabeunterlagen verwiesen sie hierzu regelmäßig auf „dringenden Handlungsbedarf“, ohne diesen näher zu erläutern.

Beispielsweise vergaben die Einrichtungen mit dieser Begründung Agenturleistungen, den Druck von Einladungskarten für Veranstaltungen, das Mieten von Beschallungsanlagen, den Druck von Weihnachtskarten und deren Nachdruck sowie Endlospapier für eine Postdruckstraße.

- 6.5.2 Gemäß § 3 Nummer 4 f VOL/A 2006 ist eine Freihändige Vergabe dann zulässig, wenn die Leistung besonders dringlich ist. Die Gründe hierfür müssen umfassend und nachvollziehbar dokumentiert werden. Allein die Behauptung einer Dringlichkeit mit Verweis auf die Vorschrift reicht nicht aus.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass an die besondere Dringlichkeit von Lieferungen und Leistungen strenge Maßstäbe anzusetzen sind. „Hausgemachte Dringlichkeit“ (z. B. schlechte Planung, Organisationsprobleme) genügt diesen Anforderungen nicht. Gründe für die besondere Dringlichkeit dürfen nicht dem Verhalten des Auftraggebers zuzurechnen sein. Darüber hinaus darf das Ereignis, welches zum Vorliegen eines dringlichen Grundes führt, für den Auftraggeber nicht voraussehbar gewesen sein.

- 6.5.3 *Die Einrichtungen haben künftig die strengen Maßstäbe der VOL/A für besonders dringliche Leistungen zu beachten und die Dringlichkeit zu begründen.*

6.6 Wertung von Angeboten bei förmlichen Verfahren gemäß VOL/A

- 6.6.1 Eine der geprüften Einrichtungen hatte wiederholt bei europaweiten Ausschreibungen die Zuschlagskriterien Zuverlässigkeit, Preis und Fachkunde mit einer vorgesehenen Gewichtung gemäß § 9 a Nummer 1 VOL/A 2006²⁴ bekannt gegeben. Die Vergabeunterlagen enthielten keine Bewertungsmatrix.

Bei einer anderen Einrichtung war den Vergabeunterlagen generell nicht zu entnehmen, ob die Einrichtung die gemäß VOL/A vorgeschriebene Wertung der An-

²³ § 3 Absatz 5 Buchstabe g VOL/A 2009.

²⁴ § 9 EG VOL/A 2009.

gebote schrittweise vornahm und mit welchem Ergebnis sowie ggf. welcher Begründung die einzelnen Wertungsschritte abschlossen.

In Einzelfällen bezogen die geprüften Einrichtungen auszuschließende Angebote in die nachfolgenden Wertungsstufen ein.

- 6.6.2 Das Vergaberecht unterscheidet streng zwischen den an den Bieter zu stellenden Eignungskriterien und den auftragsbezogenen Zuschlagskriterien. § 97 Absatz 4 GWB verlangt, dass Aufträge an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zu vergeben sind.

Das Prüfen der Eignungskriterien und die Wertung der für die Wirtschaftlichkeit maßgebenden Zuschlagskriterien sind zwei von der Struktur nach unterschiedliche, strikt getrennt zu haltende Prüfungsvorgänge. Im Anwendungsbereich der VOL/A vollzieht sich die Wertung von Angeboten grundsätzlich in folgenden vier Stufen:

- In der ersten Stufe sind die wegen inhaltlicher oder formeller Mängel auszuschließenden Angebote zu ermitteln (§ 25 Nummer 1 VOL/A 2006²⁵) und auszuschließen.
- In der zweiten Stufe ist die Eignung der verbliebenen Bieter zu prüfen. Es dürfen nur die Bieter berücksichtigt werden, die für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen die erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besitzen (§ 25 Nummer 2 Absatz 1 VOL/A 2006²⁶).
- In der dritten Stufe werden die verbliebenen Angebote dahingehend geprüft, ob sie im Verhältnis zu der zu erbringenden Leistung ungewöhnlich niedrig erscheinen (§ 25 Nummer 2 Absatz 2 und 3 VOL/A 2006²⁷).
- In der vierten Stufe ist das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftliche Angebot zu ermitteln (§ 25 Nummer 3 VOL/A 2006²⁸). Es dürfen nur die Angebote bewertet werden, die in den vorherigen Phasen für geeignet befunden wurden.

²⁵ § 16 Absatz 3 und 4 VOL/A 2009.

²⁶ § 16 Absatz 5 VOL/A 2009.

²⁷ § 16 Absatz 6 VOL/A 2009.

²⁸ § 16 Absatz 8 VOL/A 2009.

Die Gründe für die Zuschlagserteilung sind in den Akten zu vermerken (§ 25 Absatz 5 VOL/A 2006²⁹).

Es ist nicht zulässig, auszuschließende Angebote in nachfolgende Wertungsstufen einzubeziehen.

Eine Einrichtung gewichtete fälschlicherweise Eignungskriterien der Bieter (u. a. Zuverlässigkeit, Fachkunde) und vermischte diese unzulässig mit auftragsbezogenen Zuschlagskriterien (z. B. Preis) bei der wirtschaftlichen Bewertung der Angebote.

Die vorgelegten Vergabeunterlagen von Einrichtungen waren bezüglich der Wertung von Angeboten nicht transparent. Sie ließen nicht erkennen, ob die Einrichtungen entsprechend den bekannt gemachten Kriterien und unter Berücksichtigung der bekannt gemachten Gewichtung werteten und mit welchem Ergebnis (ggf. mit Gründen) die einzelnen Wertungsstufen abschlossen. Die Dokumentation war unzureichend. Damit verstießen die Einrichtungen gegen das Transparenzgebot, d. h. gegen ein wesentliches vergaberechtliches Prinzip.

- 6.6.3 *Wertungskriterien sind korrekt zu wählen. Auszuschließende Angebote dürfen nicht in die nachfolgenden Wertungsstufen einbezogen werden. Die Einrichtungen müssen ihre Vergabeverfahren so dokumentieren, wie es die VOL/A vorschreibt. Hierzu gehört auch, dass die schrittweise Wertung von Angeboten und die damit verbundenen Begründungen und Entscheidungen lückenlos nachvollziehbar sind.*

6.7 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

- 6.7.1 Über die Hälfte der geprüften Einrichtungen führte vor der Umsetzung von finanzwirksamen Maßnahmen keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durch. Sie untersuchten auch nicht die Folgekosten von Beschaffungen.
- 6.7.2 Nach § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen zunächst alle möglichen Handlungsalternativen wie Kauf, Miete und Leasing – aber auch die Kosten ohne das Umsetzen der Maßnahme – einschließlich der mit ihnen verbundenen Ausgaben und Nutzen vollständig ermittelt werden. Bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase

²⁹ I. V. m. § 30 VOL/A 2006; §§ 20 und 24 EG VOL/A 2009.

sollen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Aufschluss darüber geben, ob die Verwaltung über Handlungsalternativen verfügt und welche dieser Alternativen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vorzuziehen sind.

Die vom BMF herausgegebene Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“³⁰ sowie das „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“³¹ enthalten spezifische Handlungsempfehlungen, Erläuterungen und Mindestanforderungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Im Vorfeld der Beschaffung dient die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dem verwaltungsinternen Nachweis der Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahme. Sie ist zu unterscheiden von der Ermittlung des wirtschaftlichen Angebotes bei der Durchführung des Vergabeverfahrens.

In eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen alle Informationen einfließen, die für die Erfassung des Ressourceneinsatzes und das Ergebnis einer Maßnahme von Bedeutung sind. Alle einer Maßnahme zuzuordnenden finanziellen Wirkungen sind dabei so genau wie möglich einzubeziehen.

Erst wenn die wirtschaftliche Variante ermittelt ist, kann man anhand der erwarteten Kosten die richtige Vergabeart unter Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen festlegen.

Über die Hälfte der Einrichtungen ist ihrer gesetzlichen Pflicht, in der Planungs- und Entscheidungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen, nicht nachgekommen. Auch evaluierten sie die Folgekosten der Beschaffung nicht und verstießen damit gegen § 7 BHO. Es kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass gewählte Lösungen unwirtschaftlich waren.

- 6.7.3 *Wir fordern, bei künftigen Beschaffungen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voranzustellen, die notwendigen Daten, Parameter und Annahmen sowie alle geeigneten Handlungsalternativen richtig und vollständig zu ermitteln und die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen*

³⁰ Siehe Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ – Rundschreiben des BMF vom 31.08.1995 (GZ: II A 3 - H 1005-23/95; GMBI 1995 S. 764), ersetzt durch Neufassung gemäß Rundschreiben des BMF vom 12.01.2011 (Az.: II A 3 - H 1012-10/08/10004).

³¹ Siehe www.orghandbuch.de.

6.8 Produktvorgaben

6.8.1 Die Hälfte der untersuchten Einrichtungen hatte bei einzelnen Beschaffungen bestimmte Produkte vorgegeben. Produkte gleichwertiger Art ließen sie nicht zu.

6.8.2 Die Leistungsbeschreibung einer Ausschreibung ist grundsätzlich produktneutral zu gestalten. Nach § 8 Nummer 3 Absatz 5 VOL/A³² dürfen Bezeichnungen zugunsten bestimmter Erzeugnisse oder Verfahren (z. B. Markennamen) ausnahmsweise – dann jedoch nur mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“ – verwendet werden, wenn eine Leistungsbeschreibung durch hinreichend genaue, allgemeinverständliche Bezeichnungen nicht möglich ist.

Die Einrichtungen verhielten sich bei der Festlegung auf ein bestimmtes Produkt, unter Ausschluss gleichwertiger Alternativen, nicht vergaberechtskonform.

Sie hätten im Vergabevermerk darlegen müssen, warum ausschließlich die in den Leistungsbeschreibungen genannten Hersteller aus fachlichen Gründen in Frage kommen.³³ Oder sie hätten erklären müssen, dass allein diese Hersteller für die bestimmten Produkte auf dem Markt vorhanden sind. Durch das Festlegen auf ein bestimmtes Produkt, unter Ausschluss gleichwertiger Alternativen, behinderten die Einrichtungen den Wettbewerb und verstießen gegen die VOL/A.³⁴

6.8.3 *Wir erwarten, grundsätzlich von Produktvorgaben abzusehen.*

6.9 Leistungsbeschreibungen

6.9.1 Nach unseren Feststellungen waren die Leistungsbeschreibungen vieler Ausschreibungen sehr vage gehalten und entsprachen nicht den Anforderungen des Vergaberechts.

³² § 7 Absatz 4 VOL/A 2009.

³³ Siehe auch Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung von Leistungsbeschreibungen bei der Vergabe der Bundesministerien vom 24.10.2007, Az.: I 5 - 2006 - 0609, veröffentlicht unter: <http://www.intranet.bund.de/> in der Rubrik „Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes“.

³⁴ Vergabekammer Nordbayern vom 16.04.2008 – Az.: 21.VK - 3194 - 14/08: „Eine Behinderung des Wettbewerbs liegt nicht erst dann vor, wenn Merkmale des geforderten Produkts durch einen Produkt- oder Markennamen bezeichnet werden, sondern bereits dann, wenn das Leistungsverzeichnis nach Form, Stofflichkeit, Aussehen und technischen Merkmalen so präzise definiert ist, dass dem Bieter keinerlei Ausweichmöglichkeit mehr bleibt. Hierbei kommt es nicht auf die Feststellung einer subjektiven Absicht der Vergabestelle an, bestimmte Unternehmen bevorzugen zu wollen. Entscheidend ist vielmehr die Frage, ob die Leistungsbeschreibung bei objektiver Betrachtung geeignet ist, bestimmte Unternehmen oder Erzeugnisse bevorzugen zu wollen.“

Teilweise verzichteten die Einrichtungen gänzlich darauf mit dem Hinweis, die Leistungsbeschreibung sei zu kompliziert oder zu aufwendig.

- 6.9.2 Nach § 8 VOL/A 2006³⁵ sind Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben sowie alle Umstände festzustellen und in den Verdingungsunterlagen anzugeben, die eine einwandfreie Preisermittlung ermöglichen.

Hierzu gehören insbesondere eine umfassende Auflistung der technischen Leistungsmerkmale und eine Angabe über die voraussichtlich abzunehmenden Stückzahlen. Nur dies ermöglicht den Anbietern eine verlässliche Kalkulation der Angebotspreise und der Vergabestelle den Kostenvergleich.

- 6.9.3 *Wir fordern, Leistungsbeschreibungen umfassend nach den Regelungen des § 8 VOL/A 2006 zu erstellen.*

7 Geräte- und Materialverwaltung, Bestandsprüfungen

- 7.1 Von den 32 befragten Einrichtungen gaben 28 an, die beweglichen Sachen durch Bestandsverzeichnisse nachzuweisen. Laut Befragung arbeiteten die meisten softwareunterstützt, zwei nutzten Excel-Tabellen, eine Einrichtung arbeitete mit Materialbüchern in Papierform. Sieben von 32 Einrichtungen (22 %) führten keine regelmäßigen Bestandsprüfungen durch. Eine dieser Einrichtungen prüfte seit über 20 Jahren den Bestand weder in der Zentrale noch in den Außenstellen.

- 7.2 Gemäß § 28 VBRO (siehe Tz. 2.2) sind die beweglichen Sachen durch Bestandsverzeichnisse nachzuweisen. In Verbindung mit dem Erlass des BMF vom 23. November 1981³⁶ sind die Geräte und sonstigen Gebrauchsgegenstände³⁷ alle drei Jahre stichprobenweise durch einen an der Verwaltung der Geräte nicht beteiligten Beschäftigten zu prüfen; das Ergebnis ist von diesem zu vermerken.

Drei Viertel der untersuchten Einrichtungen prüften in regelmäßigen Abständen ihre Bestände. Die restlichen Institutionen verstießen gegen die VBRO. Ihnen fehlte der Überblick, ob die von ihnen beschafften Gegenstände noch vorhanden waren.

³⁵ §§ 7 bzw. 8 EG VOL/A 2009.

³⁶ Erlass des BMF (Gz.: II A 6 - H 3015-4/81) vom 23.11.1981 (MinBlFin 1981, S. 640, s. Buchstabe b).

³⁷ Ausnahme: Gebrauchsgüter von geringem Wert (s. Tz. 2.2).

- 7.3 *Wir fordern, die Regelungen der VBRO einzuhalten. Wir erwarten, dass die Einrichtungen die Bestandsprüfungen nach den einschlägigen Vorschriften durchführen und die Ergebnisse nachvollziehbar dokumentieren. Wir empfehlen, zu erfassende Gebrauchsgegenstände raumbezogen nachzuweisen und mit elektronisch lesbaren Barcode-Etiketten zu versehen.*

8 Schlussbetrachtung

Die mittelbare Bundesverwaltung ist verpflichtet, bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen die vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Hierzu gehört insbesondere die VOL/A mit den tragenden Grundsätzen von größtmöglichem Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung.

In den Einrichtungen bestehen Defizite bei der Anwendung des beschaffungsrelevanten Haushaltsrechts und der Vergabevorschriften.

Wir halten es für unerlässlich, dass die mittelbare Bundesverwaltung

- die einschlägigen Vorschriften bei ihren Beschaffungsmaßnahmen einhält,
- die Zuständigkeiten im Beschaffungsbereich und somit auch das Fachwissen bündelt,
- eine stärkere Nutzung zentraler Dienstleister anstrebt,
- allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorangestellt,
- die Vorgaben zur Dokumentation beachtet und
- die mit Beschaffungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstärkt schult.

Nationale Vorschriften

- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Viertes Teil: Vergabe öffentlicher Aufträge
- Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung, VgV)
- Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (VOPR)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – ohne Bauleistungen – Teil B (VOL/B)
- Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)
- § 30 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)
- § 55 Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Vorschriften der Europäischen Union

- Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, Amtsblatt Nr. C vom 31. August 1992
- Verordnung (EG) Nr. 1422/2007 der Kommission vom 4. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren
- Verordnung (EG) Nr. 1564/2008 der Kommission vom 7. September 2005 über Bekanntmachungsformulare
- Verordnung (EG) Nr. 213/2008 der Kommission vom 28. November 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2195/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates über das gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV) und der Vergaberichtlinien des Europäischen Parlaments und des

¹ Vergleiche beispielsweise Broschüre der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung „Zentrale Vergabe im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“, Stand Juli 2010, veröffentlicht unter: <http://www.ble.de/>.

Rates 2004/17/EG und 2004/18/EG im Hinblick auf die Überarbeitung des Vokabulars (mit Hinweis auf deren Berichtigung)

- Verordnung (EWG, EURATOM) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine
- Vergaberechts-Koordinierungsrichtlinie (2004/18/EG) vom 31. März 2004 (konsolidierte Fassung vom 1. Januar 2008)
- Rechtsmittelrichtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge (konsolidierte Fassung vom 9. Januar 2008)