



Abschließende Mitteilung

über die Querschnittsprüfung

Veröffentlichungen und Fachinformationen

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 6 - 2019 - 0119

Bonn, den 26. Mai 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	7
2	Publikationskonzept	7
3	Preisbildung	9
4	Wirtschaftlichkeit	11
4.1	Medienmix	11
4.2	Entscheidung über Eigenleistung oder Fremdvergabe	12
5	Vergabe von Leistungen	13
5.1	Leistungsanforderungen	13
5.2	Wahl der Verfahrensart	13
5.3	Eignungsprüfung und Angebotswertung	16
5.4	Dokumentation von Beschaffungsvorgängen	18
6	Vertragsgestaltung	19
7	Vertragsabwicklung	20
7.1	Abrechnungsverfahren	20
7.2	Preiserhöhungen	21
7.3	Vertragslaufzeiten	22

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich die Ausgaben für Veröffentlichungen und Fachinformationen (Titel 543 01) bei obersten Bundesbehörden und Bundesoberbehörden geprüft. Dabei hat er im Wesentlichen festgestellt:

- 0.1 Die geprüften Behörden veröffentlichten eine Vielzahl von Publikationen unterschiedlicher Formate. Häufig fehlte ein entsprechendes Publikationskonzept. Vorhandene Konzepte waren entweder veraltet oder betrachteten nicht alle Aspekte, die für eine Entscheidung hinsichtlich der zu erreichenden Zielgruppen, der Veröffentlichungsart und der Auflagenhöhe erforderlich waren. Eine zielgerichtete und effiziente Steuerung von Veröffentlichungsmaßnahmen war in diesen Fällen kaum möglich. Der Bundesrechnungshof fordert daher, für sämtliche Veröffentlichungsmaßnahmen entsprechende Konzepte zu erstellen. Diese sind regelmäßig auf ihre Aktualität zu prüfen und ggf. anzupassen. (Nummer 2)
- 0.2 Die geprüften Stellen gaben ihre Publikationen fast ausschließlich unentgeltlich oder zu ermäßigten Preisen ab, ohne dies ausreichend zu begründen und zu dokumentieren. Oftmals war es den Bundesbehörden durch einen Haushaltsvermerk erlaubt, Veröffentlichungen und sonstiges Informationsmaterial gegen ermäßigtes Entgelt oder unentgeltlich an Dritte abzugeben. Hiermit hat der Haushaltsgesetzgeber die Gestaltung der Preise für die Veröffentlichungen in das Ermessen der jeweiligen Behörden gelegt. Um dieses Ermessen ausüben zu können, sind zunächst für jede Publikation die Vollkosten zu ermitteln. Anschließend ist in jedem Einzelfall die Entgeltermäßigung oder der komplette Entgeltverzicht nachvollziehbar dem Grunde und der Höhe nach zu dokumentieren. (Nummer 3)
- 0.3 Die geprüften Stellen stellten nahezu alle Publikationen in digitaler Form über das Internet zur Verfügung. In vielen Fällen boten sie diese zusätzlich in gedruckter Form an. Die Behörden untersuchten und dokumentierten in der Regel nicht, ob die Gestaltung des Medienmix für die einzelnen Publikationen sinnvoll und wirtschaftlich war. Durch die doppelten Vertriebswege haben sie möglicherweise unnötige

Kosten verursacht. Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, in jedem Einzelfall vor einer Veröffentlichung mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase sowie in angemessenen Zeitabständen mit einer begleitenden Erfolgskontrolle zu untersuchen, ob und in welcher Form eine Publikation (weiterhin) wirtschaftlich ist. Die Untersuchung sowie die anschließende Entscheidung sind zu dokumentieren. (Nummer 4.1)

- 0.4 Bei der Erstellung ihrer Publikationen vergaben die geprüften Stellen im Allgemeinen verschiedene Aufgaben an externe Dienstleister. Einen Teil der Aufgaben erbrachten sie in der Regel in Eigenleistung. Die Behörden untersuchten nicht, welche Form der Aufgabenerledigung im Einzelfall wirtschaftlich war. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Entscheidungen zur Eigenleistung oder Fremdvergabe von Leistungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorausgehen. Hierbei sind alle grundsätzlich in Frage kommenden Handlungsalternativen mit ihren finanziellen Auswirkungen zu betrachten. Zudem ist in angemessenen Zeitabständen zu untersuchen, ob die gewählte Form der Aufgabenerledigung nach wie vor wirtschaftlich ist. (Nummer 4.2)
- 0.5 Eine Behörde entschloss sich vor einer geplanten Neuausschreibung von Verlagsleistungen, den Markt hinsichtlich geeigneter Bewerber zu erkunden. Sie definierte die Anforderungen an die zu erbringende Leistung überwiegend anhand von besonderen Kompetenzen und Alleinstellungsmerkmalen des aktuellen Vertragspartners. Der Bundesrechnungshof sieht in der Vorgehensweise der Behörde eine unzulässige Einschränkung des Wettbewerbs und einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Vergaberechts. (Nummer 5.1)
- 0.6 Die geprüften Behörden vergaben teilweise Leistungen im Wege der Freihändigen Vergabe, ohne dass die vergaberechtlichen Ausnahmetatbestände hierzu erfüllt waren. Mit ihrem Vorgehen entzogen sie die zu erbringenden Leistungen, teilweise über einen erheblichen Zeitraum, dem Wettbewerb und verstießen gegen grundlegende vergaberechtliche Vorschriften. (Nummer 5.2)

- 0.7 In einem europaweiten Vergabeverfahren zur Herstellung amtlicher Publikationen vermischte eine geprüfte Stelle bei den Leistungsanforderungen die Eignungs- und Zuschlagskriterien. Nach der Rüge eines unterlegenen Bieters entschloss sich die Behörde aufgrund der geringen Erfolgsaussichten in einem möglichen Nachprüfungsverfahren, das Vergabeverfahren in den Zeitpunkt vor Versendung der Vergabeunterlagen zurück zu versetzen. Dies führte zu erheblichen Mehrkosten, da die günstigeren Bedingungen des neuen Vertrags erst später in Anspruch genommen werden konnten. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Eignungsprüfung grundsätzlich von der Angebotswertung zu trennen ist. (Nummer 5.3)
- 0.8 Nicht immer waren Beschaffungsvorgänge hinreichend dokumentiert. In diesen Fällen konnten die Behörden nicht zweifelsfrei nachweisen, dass sie das Vergaberecht sowie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet haben. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Behörden bei sämtlichen Vergabeverfahren die Wahl der Vergabeart sowie den Ablauf des Verfahrens mit allen Entscheidungen transparent und nachvollziehbar dokumentieren. (Nummer 5.4)
- 0.9 Die wechselseitigen Verpflichtungen zwischen den Vertragspartnern waren nicht in allen Fällen hinreichend eindeutig oder vollständig geregelt. Dies kann zu Missverständnissen und Konflikten führen, welche möglicherweise gerichtlich geklärt werden müssen. In der Regel ergeben sich hieraus ein erhöhter Arbeitsaufwand sowie vermeidbare Kosten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Vertragsverhältnisse eindeutig und detailliert zu regeln. Hierbei ist insbesondere auf eine fehlerfreie und lückenlose Vertragsgestaltung zu achten, die sämtliche Rechte und Pflichten der Vertragspartner berücksichtigt. (Nummer 6)
- 0.10 Eine Behörde akzeptierte, dass der beauftragte Verlag die Jahresabrechnungen verkaufter Publikationen unübersichtlich erstellte. Dies erschwerte die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Behörden die Abrechnungen externer Dienstleister angemessen prüfen. Hierzu sind vom Auftragnehmer geeignete Belege einzufordern.

Eine andere Behörde schloss mit einem Dienstleister eine Rahmenvereinbarung über die Herstellung, Lagerung und abrufbedingte Lieferung von 85 000 Heften. Hierbei verpflichtete sie sich, nach Lieferung der ersten 10 000 Exemplare den Preis für 42 500 Hefte zu zahlen. Da sie sich vor der Zahlung nicht vergewisserte, ob der Vertragspartner die in Rechnung gestellte Menge tatsächlich bereits produziert hatte, konnte sie eine unzulässige Vorleistung nicht ausschließen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass Zahlungen grundsätzlich erst dann zu leisten sind, nachdem der Auftragnehmer die Leistung erbracht hat. Hiervon darf nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden. (Nummer 7.1)

- 0.11 Eine geprüfte Stelle akzeptierte die Preiserhöhung eines Vertragspartners, ohne dass dieser die gestiegenen Materialkosten und deren Auswirkungen auf die Preisgestaltung nachgewiesen hatte. In der Folge konnte sie nicht feststellen, ob die Preisanpassung in der geforderten Höhe gerechtfertigt war. Preiserhöhungen sind nur dann zu akzeptieren, wenn die vertraglichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. In diesen Fällen ist immer eine nachvollziehbare Berechnung der Preisanpassung zu verlangen. (Nummer 7.2)
- 0.12 Bei zwei Behörden liefen Verträge über Verlagsleistungen über einen sehr langen Zeitraum (in einem Fall nahezu 60 Jahre). Bei langen Vertragslaufzeiten ist nicht auszuschließen, dass ehemals vereinbarte Konditionen, z. B. aufgrund des technischen Fortschritts, nicht mehr wirtschaftlich sind. Darüber hinaus wird ein sogenanntes „Hoflieferantentum“ gefördert. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Behörden die Laufzeit von Dienstleistungsverträgen, entsprechend den vergaberechtlichen Regelungen für Rahmenverträge, angemessen befristen. (Nummer 7.3)

1 Vorbemerkungen

Mit Veröffentlichungen und Fachinformationen stellen Bundesbehörden Bürgern oder einer interessierten Fachöffentlichkeit Informationen aus ihren Aufgabengebieten zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben für Veröffentlichungen und Fachinformationen (Titel 543 01) bei obersten Bundesbehörden und Bundesoberbehörden aus verschiedenen Ressorts querschnittlich geprüft. Hierzu hat er bei fünf Behörden Sachverhalte erhoben.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) wurde um eine mit den Ressorts abgestimmte Stellungnahme gebeten. Das BMI hat mitgeteilt, dass es die koordinierende Rolle in diesem Fall nicht ausfüllen könne und sah von einer Stellungnahme ab. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass seine Empfehlungen beachtet und deren Umsetzung durch geeignete Maßnahmen überwacht werden. Er bittet die Ressorts, auch ihre Geschäftsbereichsbehörden für die Empfehlungen zu sensibilisieren und auf deren Einhaltung zu achten.

2 Publikationskonzept

2.1 Die geprüften Behörden veröffentlichten eine Vielzahl von Publikationen unterschiedlicher Formate. Häufig fehlte ein entsprechendes Publikationskonzept. Vorhandene Konzepte waren entweder veraltet oder betrachteten nicht alle Aspekte, die für eine Entscheidung hinsichtlich der zu erreichenden Zielgruppen, der Veröffentlichungsart und der Auflagenhöhe erforderlich waren.

Die Behörden legten für ihre Veröffentlichungen u. a. folgende Zielgruppen fest:

- Breite Öffentlichkeit,
- Interessierte Öffentlichkeit,
- Fachöffentlichkeit,
- Interessierte Fachöffentlichkeit,
- Bürgerinnen und Bürger,
- Städte, Kommunen, Länder und Verbände,

- Gesellschaftliche Akteure aus Politik, Wirtschaft, Verbänden und Zivilgesellschaft.

2.2 Nach § 6 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) ist bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Grundsatz der Notwendigkeit zu beachten. Demzufolge dürfen Ausgaben nur geleistet werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind.

Verschiedene gesetzliche Vorschriften verpflichten Behörden, bestimmte Informationen aus ihrem jeweiligen Aufgabenbereich zu veröffentlichen. Hierzu ist es u. a. erforderlich, die Ziele, die mit den einzelnen Publikationen erreicht werden sollen, zu definieren, die Häufigkeit ihrer Inanspruchnahme zu schätzen, den Nutzerkreis zu ermitteln, thematische Überschneidungen und Doppelveröffentlichungen zu vermeiden sowie geeignete Verbreitungsmedien festzulegen. Ohne ein koordinierendes und aktuelles Veröffentlichungskonzept ist eine zielgerichtete und effiziente Steuerung von Veröffentlichungsmaßnahmen kaum möglich. In diesen Fällen fehlen in der Regel die Grundlagen, um entscheiden zu können, welche Maßnahmen notwendig sind, um den Informationsauftrag von Behörden wirtschaftlich zu erfüllen. Ein umfassendes Publikationskonzept ist eine wesentliche Voraussetzung um alle relevanten Handlungsalternativen zu identifizieren und die wirtschaftlichste in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermitteln zu können. Ferner erschwert das Fehlen der konzeptionellen Grundlage die Planung eines sachgerechten Titelansatzes. Eine konkrete jährliche Planung ist erforderlich, um Haushaltsmittel bedarfsgerecht zu veranschlagen.

Nur durch eine exakte Zielgruppendefinition lässt sich beurteilen, ob die Art sowie ggf. die Auflagenhöhe einer Publikation angemessen ist und die daraus resultierenden Ausgaben im Sinne der BHO notwendig sind. Die oben beispielhaft aufgeführten Zielgruppen sind hierfür ungeeignet, da sie aufgrund ihrer zu allgemeinen Formulierung kaum eine Eingrenzung ermöglichen.

2.3 Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Behörden, für sämtliche Veröffentlichungsmaßnahmen ein Publikationskonzept zu erstellen. Hierzu sind zunächst die Ziele und die Zielgruppen, die mit den einzelnen Publikationen erreicht werden sollen, zu bestimmen. Mit einer genauen Zielgruppendefinition lassen sich die Publikationen inhaltlich besser auf die jeweiligen Zielgruppen ausrichten und die Höhe der jeweiligen Druckauflage bedarfsgerecht

bestimmen. Weiterhin sollte das Konzept Aussagen zur Eignung unterschiedlicher Veröffentlichungsarten (z. B. Internet, digitale Speichermedien, Printprodukt) enthalten. Sämtliche Entscheidungen und entscheidungsrelevanten Sachverhalte sind zu dokumentieren. Zudem sind Veröffentlichungskonzepte in angemessenen Zeitabständen auf ihre Aktualität zu prüfen und ggf. anzupassen.

3 Preisbildung

3.1 Die von uns geprüften Behörden gaben ihre Publikationen überwiegend unentgeltlich ab. Einige Stellen bezuschussten zudem einen Teil ihrer Publikationen, indem sie diese zu einem stark ermäßigten Entgelt veräußerten. Die Entscheidungen über eine unentgeltliche Abgabe hatten die Behörden in der Regel schon vor Jahren getroffen und überwiegend nicht dokumentiert. Die Preisfindung für die kostenpflichtigen Publikationen war ebenfalls nicht oder nicht vollständig dokumentiert. Die produktspezifischen Kosten ihrer Publikationen ermittelten die geprüften Stellen zumeist nicht.

3.2 Die Herstellung von externen Publikationen verursacht erhebliche Kosten. Diese trägt überwiegend der Bundeshaushalt, weil Behörden die meisten externen Publikationen unentgeltlich abgeben. Auch kostenpflichtig abgegebene Exemplare werden in der Regel stark bezuschusst, weil die durchschnittlichen Stückkosten den Verkaufspreis oft um ein Vielfaches übersteigen.

Die Bundesverwaltung darf Vermögensgegenstände des Bundes nur zu ihrem vollen Wert veräußern.¹ Der Begriff Vermögensgegenstände „umfasst alle Gegenstände, die einen wirtschaftlichen Wert haben, für die also (...) ein Preis zu zahlen oder zu erzielen ist.“² Demnach muss die Bundesverwaltung für alle Leistungen, die sie für Empfänger außerhalb der Bundesverwaltung erbringt, privatrechtliche Entgelte erheben. Dies gilt auch für Dienstleistungen, „die mit Hilfe der Infrastruktur von Behörden des Bundes für Dritte erbracht werden.“³ Grundsätzlich müssen die Entgelte dem vollen Wert der Leistung entsprechen. Als voller Wert ist der Marktpreis anzusetzen. Ist ein Marktpreis nicht

¹ Siehe § 63 Absatz 3 Satz 1 BHO.

² Siehe Rabenschlag in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle (KHR), Abschnitt II BHO, Randnummer (Rn) 6 zu § 63 BHO.

³ Siehe Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) Nummer 5 Satz 3 zu § 63 BHO.

feststellbar, ist der volle Wert einer Dienstleistung auf Grundlage einer Vollkostenrechnung zu ermitteln.⁴

Unter ihrem vollen Wert dürfen Vermögensgegenstände nur veräußert werden, wenn dies im Bundeshaushaltsplan vorgesehen ist⁵ oder vom Bundesministerium der Finanzen im Einzelfall zugelassen wurde.⁶

In vielen Fällen ist es den Bundesbehörden durch einen Haushaltsvermerk gemäß § 63 Absatz 3 Satz 2 BHO erlaubt, Veröffentlichungen und sonstiges Informationsmaterial gegen ermäßigtes Entgelt oder unentgeltlich an Dritte abzugeben. Diese Ausnahmeregelung im Haushaltsplan *„begründet eine Ermächtigung an die Verwaltung, die nicht die Ermessensausübung im Einzelfall ersetzt. (...) Ist ohne nähere Konkretisierung zugelassen, dass Vermögensgegenstände gegen ermäßigtes Entgelt abgegeben werden dürfen, hat die Verwaltung im Rahmen ihres Ermessensspielraumes nachvollziehbar zu entscheiden, bis zu welcher Höhe eine Ermäßigung des Kaufpreises zugestanden werden kann.“*⁷

Durch den Vermerk hat der Haushaltsgesetzgeber die Gestaltung der Preise für die Veröffentlichungen in das Ermessen der jeweiligen Behörden gelegt. Um das Ermessen ausüben zu können, bedarf es zunächst einer Vollkostenrechnung für jede Publikation. Danach müssen Behörden in jedem Einzelfall die Entgeltermäßigungen oder den kompletten Entgeltverzicht nachvollziehbar dem Grunde und der Höhe nach begründen und dokumentieren. Da die meisten geprüften Stellen ihre Ermessensentscheidungen, Publikationen unentgeltlich oder ermäßigt abzugeben, nicht oder nicht ausreichend begründet und dokumentiert haben, verstießen sie gegen die haushaltsrechtlichen Vorschriften der BHO.

3.3 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Behörden den ihnen vom Haushaltsgesetzgeber ggf. zugestandenen Ermessensspielraum zur unentgeltlichen oder ermäßigten Abgabe von Veröffentlichungen pflichtgemäß ausüben. Hierzu ist zunächst für jede externe Publikation eine Vollkostenrechnung zu erstellen. Auf dieser Basis sind die Höhe und der Grund der Entgeltermäßigung

⁴ Siehe ebenda Satz 4. Hinweise auf geeignete Instrumente zur Wertermittlung enthalten die VV zu § 63 BHO.

⁵ Siehe § 63 Absatz 3 Satz 2 BHO.

⁶ Siehe § 63 Absatz 3 Satz 3 BHO.

⁷ Siehe Rabenschlag in Heuer/Scheller, KHR, Abschnitt II BHO, Rn 20 zu § 63 BHO.

nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Ermessensentscheidungen sind, für jede Publikation gesondert, in regelmäßigen Abständen zu wiederholen.

4 Wirtschaftlichkeit

4.1 Medienmix

4.1.1 Die geprüften Stellen stellten nahezu alle Publikationen der Öffentlichkeit in digitaler Form über das Internet zur Verfügung. Die Anzahl der elektronisch über das Internet heruntergeladenen Publikationen war den Behörden hierbei nicht in allen Fällen bekannt. Es war jedoch festzustellen, dass die Besucherzahlen der Internetauftritte sowie die Anzahl der Downloads in den letzten Jahren stetig angestiegen sind. Oftmals boten die geprüften Behörden ihre Publikationen zusätzlich in gedruckter Form an. Eine Behörde begründete dies beispielsweise damit, dass über das Internet sehr junge, ältere und wenig technikaffine Personen ausgeschlossen würden. Eine weitere Behörde gab an, dass Broschüren grundsätzlich als hochwertiger einzuschätzen seien. Sie berief sich zudem auf eine repräsentative Umfrage eines Meinungsforschungsinstituts zu ihren Publikationen. Demnach nutzten nur 80 % der Bevölkerung einen Internetzugang, um sich zu den von ihr veröffentlichten Themen zu informieren. 44 % der Befragten reiche es nicht, die Inhalte der Broschüren ausschließlich über das Internet abrufen zu können. Die geprüften Stellen untersuchten in der Regel nicht, ob die Gestaltung des Medienmix für die einzelnen Publikationen sinnvoll und wirtschaftlich war.

4.1.2 Bundesbehörden sind u. a. den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet.⁸ Demnach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierzu sind alle relevanten Handlungsalternativen zu dokumentieren und anhand anerkannter Methoden miteinander zu vergleichen. Sollen Handlungsalternativen ausgeschlossen werden, sind die Gründe hierfür schriftlich zu fixieren. Daher hätten die geprüften Stellen in jedem Einzelfall darlegen müssen, warum sie eine rein digitale Veröffentlichung als Handlungsalternative ausgeschlossen haben. Eine abstrakte oder pauschale Begründung für sämtliche Publikationen einer Behörde reicht hierfür nicht aus. Durch die doppelten Vertriebswege verursachten die geprüften Stellen möglicherweise unnötige Kosten.

⁸ Siehe § 7 Absatz 1 BHO.

4.1.3 Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, in jedem Einzelfall vor einer Veröffentlichung mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase sowie in angemessenen Zeitabständen mit einer begleitenden Erfolgskontrolle zu untersuchen, ob und in welcher Form eine Publikation (weiterhin) wirtschaftlich ist. Die Untersuchung sowie die anschließende Entscheidung sind zu dokumentieren.

4.2 Entscheidung über Eigenleistung oder Fremdvergabe

4.2.1 Bei der Erstellung von Publikationen vergaben die geprüften Stellen in der Regel verschiedene Teilaufgaben an externe Dienstleister. Einige Behörden ließen ihre Publikationen teils durch die eigene, teils durch eine externe Druckerei erstellen. Die Entscheidung hierzu hing zumeist davon ab, ob die eigene Druckerei entsprechende Kapazitäten frei hatte. Eine Stelle entschied sich, darüber hinaus auch eigenes Personal für Satz-, Grafik- und Redaktionsleistungen einzusetzen. Die Behörden untersuchten nicht, ob die von ihnen gewählte Art der Aufgabenerledigung wirtschaftlich war.

4.2.2 Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit „*verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.*“⁹ Hierzu sind entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich, die alle grundsätzlich in Frage kommenden Handlungsalternativen mit ihren finanziellen Auswirkungen betrachten. Dies sind beispielsweise:

- vollständige Vergabe an einen Dienstleister,
- vollständige Erbringung der Leistungen durch eigenes Personal,
- Mischform von teilweiser Vergabe und Eigenleistung.

Mit ihrem Verzicht auf die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, missachteten die geprüften Stellen das Haushaltsrecht.

4.2.3 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Entscheidungen zur Eigenleistung oder Fremdvergabe von Leistungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorausgehen. Die Untersuchungen sind zu dokumentieren und das Ergebnis ist umzusetzen. Nichtmonetäre Aspekte sind ggf. in einer

⁹ Siehe § 7 Absatz 1 Satz 2 BHO.

Nutzwertanalyse darzustellen. Zudem ist in angemessenen Zeitabständen mit einer begleitenden Erfolgskontrolle zu untersuchen, ob die gewählte Form der Aufgabenerledigung nach wie vor wirtschaftlich ist.

5 Vergabe von Leistungen

5.1 Leistungsanforderungen

5.1.1 Eine geprüfte Behörde entschloss sich vor einer geplanten Neuausschreibung von Verlagsleistungen, den Markt hinsichtlich geeigneter Bewerber zu erkunden. Sie beschrieb die Anforderungen an die zu erbringende Leistung überwiegend anhand von besonderen Kompetenzen und Alleinstellungsmerkmalen des aktuellen Vertragspartners. Ein tatsächlicher Bedarf in dem von der Behörde definierten Umfang bestand nicht. Da keine Interessenbekundungen eingingen, folgerte sie, dass für die beschriebenen Verlagsleistungen kein Markt bestehe, und setzte das Vertragsverhältnis mit dem bisherigen Verlag unverändert fort.

5.1.2 Öffentliche Aufträge sind im Wettbewerb zu vergeben. Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind dabei grundsätzlich gleich zu behandeln.¹⁰ Anforderungen an eine zu erbringende Leistung müssen objektiv auftrags- und sachbezogen sein. Es ist unzulässig, *„die Leistungsbeschreibung ohne sachlichen Grund so zu formulieren, dass von vornherein nur ein einziges Unternehmen die Leistung zu erbringen vermag.“*¹¹ Durch das enge Zuschneiden der Leistungsanforderungen auf das Leistungsprofil des bisherigen Vertragspartners hat die Behörde dessen Alleinstellung bewusst bewirkt. Mit ihrer Vorgehensweise schränkte sie den Wettbewerb unzulässig ein und verstieß gegen das Diskriminierungsverbot des Vergaberechts.

5.1.3 Der Bundesrechnungshof fordert die Behörden auf, die vergaberechtlichen Grundsätze des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung zu beachten.

5.2 Wahl der Verfahrensart

5.2.1 Eine geprüfte Stelle beauftragte einmal jährlich einen Dienstleister mit dem Druck und Versand von vier Ausgaben einer Broschüre. Im

¹⁰ Siehe § 2 Absatz 1 und 2 der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO).

¹¹ Siehe Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 8 UVgO, Rn 41.

Betrachtungszeitraum vergab sie diese Leistungen regelmäßig freihändig an denselben Auftragnehmer. Zudem ließ die Behörde mehrmals Infoschreiben von einem Dienstleister drucken. In den genannten Fällen ließen die Auftragswerte nach der für die Behörde geltenden Wertgrenzenregelung¹² eine Freihändige Vergabe zu. Weitere Angebote holte die Behörde in keinem der Fälle ein. Nach den Vorgaben des zuständigen Ressorts zur Freihändigen Vergabe von Leistungen¹³ hätte sie aufgrund des Auftragswertes mindestens drei schriftliche Angebote unterschiedlicher Anbieter einholen müssen.

In einem anderen Fall versäumte die geprüfte Stelle, vor dem Ablauf einer Rahmenvereinbarung die Leistungen rechtzeitig neu auszuschreiben und einen neuen Vertrag abzuschließen. Bis zur Neuvergabe rief sie zweimal Leistungen aus der ausgelaufenen Rahmenvereinbarung ab.

Eine weitere Behörde beauftragte nach Kündigung eines Rahmenvertrages den bisherigen Dienstleister über einen Zeitraum von nahezu sechs Jahren weiterhin zu den bisherigen Konditionen, ohne die Leistung neu auszuschreiben und einen neuen Vertrag schriftlich abzuschließen.

5.2.2 Nach den vergaberechtlichen Vorschriften sind Aufträge grundsätzlich im öffentlichen Wettbewerb zu vergeben. Dabei stehen dem Auftraggeber

- im Unterschwellenbereich die Öffentliche Ausschreibung sowie die Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb sowie
- im Oberschwellenbereich das offene Verfahren und das nicht offene Verfahren

nach seiner Wahl zur Verfügung.¹⁴ Lediglich in begründeten Ausnahmefällen ist

- im Unterschwellenbereich eine Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder eine Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb sowie
- ab Erreichen des EU-Schwellenwertes das Verhandlungsverfahren oder der wettbewerbliche Dialog

¹² § 3 Absatz 5 lit. i Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A), jetzt § 8 Absatz 4 Nummer 17 UVgO.

¹³ Seit dem 2. September 2017 gilt im Unterschwellenbereich die UVgO. Der ehemaligen Freihändige Vergabe lt. VOL/A entspricht die Verhandlungsvergabe.

¹⁴ Siehe § 8 Absatz 2 UVgO bzw. § 14 Absatz 2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV).

zulässig.¹⁵

Nach den Regelungen der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) sind bei Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb mehrere, grundsätzlich mindestens drei Unternehmen zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen aufzufordern. Dabei sollen die Auftraggeber zwischen den Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen aufgefordert werden, wechseln.¹⁶ Lediglich in Ausnahmefällen darf nur ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen aufgefordert werden.¹⁷

Wesentliche Auftragsänderungen erfordern sowohl im Oberschwellen- als auch im Unterschwellenbereich grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren.¹⁸

Die geprüften Behörden vergaben teilweise Leistungen im Wege der Freihändigen Vergabe, ohne dass die vergaberechtlichen Ausnahmetatbestände hierzu erfüllt waren. Eine Behörde missachtete das vergaberechtliche Gebot und die Vorgabe des Ressorts, mindestens drei Angebote einzuholen.

Abrufe aus Rahmenvereinbarungen sind nur während der Laufzeit der Rahmenvereinbarung zulässig. Werden nach Vertragsende Leistungen benötigt, muss der Auftraggeber rechtzeitig ein neues Vergabeverfahren einleiten. Eine Auftragsvergabe aufgrund der ursprünglichen Rahmenvereinbarung nach Laufzeitende stellt faktisch eine Verlängerung der Rahmenvereinbarung und damit eine Auftragsänderung dar. Ob diese ohne neues Vergabeverfahren zulässig ist, hat der Auftraggeber sorgfältig anhand der vergaberechtlichen Bestimmungen des § 132 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen bzw. § 47 UVgO zu prüfen. Bei Rahmenvereinbarungen sind zudem die zulässigen Höchstlaufzeiten zu beachten (siehe hierzu Nummer 7.3).

Mit ihrem Vorgehen entzogen die Behörden die zu erbringenden Leistungen, teilweise über einen erheblichen Zeitraum, dem Wettbewerb und verstießen gegen grundlegende vergaberechtliche Vorschriften.

¹⁵ Die Ausnahmetatbestände sind abschließend unter § 8 Absatz 4 und 5 UVgO bzw. § 14 VgV Absatz 3 und 4 geregelt.

¹⁶ Siehe § 12 Absatz 2 UVgO.

¹⁷ Siehe § 12 Absatz 3 UVgO. Die Ausnahmen beschränken sich auf Verhandlungsverfahren nach § 8 Absatz 4 Nummer 9 bis 14 UVgO.

¹⁸ Siehe § 132 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, § 47 UVgO.

5.2.3 Der Bundesrechnungshof fordert, bei der Wahl der Verfahrensart die vergaberechtlichen Vorschriften einzuhalten. Grundsätzlich sind Aufträge im Wege der Öffentlichen Ausschreibung bzw. im offenen Verfahren oder der Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb bzw. im nicht offenen Verfahren zu vergeben. Andere Vergabeverfahren (Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb, Verhandlungsvergabe bzw. Verhandlungsverfahren oder wettbewerblicher Dialog) sind nur zulässig, wenn die Voraussetzungen der hierfür in der UVgO bzw. der Vergabeverordnung genannten Ausnahmetatbestände vorliegen. Ist eine Verhandlungsvergabe gerechtfertigt, sind grundsätzlich mindestens drei Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufzufordern. Regelungen des jeweils zuständigen Ressorts zu Verhandlungsvergaben sind zwingend einzuhalten.

Ob eine Auftragsänderung ohne erneutes Vergabeverfahren in Betracht kommt, ist anhand der einschlägigen vergaberechtlichen Bestimmungen sorgfältig zu prüfen.

5.3 Eignungsprüfung und Angebotswertung

5.3.1 Eine geprüfte Behörde schrieb die Herstellung amtlicher Publikationen in einem offenen Verfahren europaweit aus. Nach der Auswertung der Angebote informierte sie die unterlegenen Bieter und teilte ihnen den Termin der vorgesehenen Zuschlagserteilung mit. Ein Bieter rügte den beabsichtigten Zuschlag, weil die Behörde u. a. bei den Leistungsanforderungen Eignungs- und Zuschlagskriterien vermischt und bei der bekannt gemachten Bewertungsmatrix die Zuschlagskriterien nur unzureichend abgebildet habe. Daraufhin prüfte die Rechtsabteilung der Behörde die Rüge und stellte fest, dass das bisherige Vergabeverfahren zumindest in Teilen fehlerhaft war. Aufgrund der geringen Erfolgsaussichten in einem möglichen Nachprüfungsverfahren entschloss sich die Behörde, das Vergabeverfahren selbst in den Zeitpunkt vor Versendung der Vergabeunterlagen zurück zu versetzen. In der Folge verzögerte sich der Vertragsabschluss um ein Jahr. Der neue Vertrag führte zu jährlichen Einsparungen von 1,8 Mio. Euro.

5.3.2 Bereits im Jahre 1998 hatte der Bundesgerichtshof festgestellt, dass alle Bieter, die von der Vergabestelle grundsätzlich als geeignet angesehen werden, unabhängig vom Maß der Eignung in das weitere Verfahren einzubeziehen sind. Ein „Mehr an Eignung“ darf in späteren Wertungsstufen nicht

berücksichtigt werden.¹⁹ Die letztlich zum Zuschlag führende Wirtschaftlichkeitsprüfung darf sich daher nicht mehr mit der Bewertung der Eignung der Bieter befassen, sondern nur noch mit der Bewertung der Leistung und des Preises der Angebote. Die Eignungsprüfung und die Wirtschaftlichkeitsprüfung sind zwei streng zu trennende Vorgänge. Spätestens seit einem Urteil des Bundesgerichtshofes aus dem Jahr 2008²⁰ sowie den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes der Jahre 2008 und 2009²¹ ist hier von einer gefestigten Rechtsprechung auszugehen.²²

Zwar sieht das ober- und das untergeschwellige Vergaberecht seit den Reformen die Möglichkeit vor, die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann.²³ Diese Durchbrechung des ansonsten fortbestehenden Grundsatzes der Trennung von Eignungs- und Zuschlagskriterien²⁴ ist jedoch nur dann zulässig, wenn die genannte Voraussetzung vorliegt.

Das fehlerhafte Vergabeverfahren der geprüften Behörde verursachte zusätzliche Kosten in Höhe von 1,8 Mio. Euro, weil die günstigeren Bedingungen des neuen Vertrags erst mit einer Verzögerung von einem Jahr in Anspruch genommen werden konnten. Durch den zusätzlichen Arbeitsaufwand für die rechtliche Beurteilung des Falls, die Rückversetzung des Vergabeverfahrens sowie die Überarbeitung der Vergabeunterlagen entstand ein weiterer wirtschaftlicher Schaden.

5.3.3 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Eignungsprüfung und die Wertung der Angebote vorschriftsgemäß und unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung durchgeführt werden. Insbesondere dürfen Eignungs- und Zuschlagskriterien grundsätzlich nicht vermischt werden.

¹⁹ Urteil des Bundesgerichtshofes vom 8. September 1998, X ZR 109/96.

²⁰ Urteil des Bundesgerichtshofes vom 15. April 2008, X ZR 129/06.

²¹ Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 24. Januar 2008 (C-532/06 „Lianakis“) sowie Urteil vom 12. November 2009 (C-199/07, Kommission gegen Griechenland).

²² Vgl. Beschluss des Oberlandesgerichts Karlsruhe 15 Verg/6/11 vom 20. Juli 2011.

²³ Siehe § 58 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 VgV, § 43 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 UVgO.

²⁴ Siehe Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 3. Auflage 2018, § 58 VgV, Rn 29.

5.4 Dokumentation von Beschaffungsvorgängen

5.4.1 Eine geprüfte Behörde dokumentierte bei der Vergabe von Redaktionsdienstleistungen nicht die Vorgehensweise bei der Bewertung der Angebote.

Eine weitere Behörde vergab den Druck mehrerer Publikationen in einer Öffentlichen Ausschreibung. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, weshalb das niedrigste Angebot nicht das wirtschaftlichste war und nicht den Zuschlag erhielt.

Eine geprüfte Stelle dokumentierte bei Freihändigen Vergaben und Direktkäufen die einzelnen Beschaffungsvorgänge sowie die Entscheidung für das gewählte Verfahren nicht hinreichend.

5.4.2 Nach den vergaberechtlichen Vorschriften sind Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren. Dazu sind die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festzuhalten.²⁵ Indem die Behörden ihre Vorgehensweise bei der Bewertung der Angebote nicht dokumentierten, konnten sie nicht nachweisen, dass sie das Transparenzgebot und Diskriminierungsverbot des Vergaberechts beachtet haben.

Für Direktaufträge²⁶ besteht zwar keine vergaberechtliche Dokumentationsverpflichtung. Allerdings sind auch bei ihnen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen für die Bedarfsfeststellung und die Beschaffungsentscheidung zu beachten. Daher ist die dienstliche Notwendigkeit nach § 6 BHO zu begründen und zu dokumentieren. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO) sind ebenfalls einzuhalten. Hierauf weist § 14 UVgO ausdrücklich hin. Für die nach § 7 BHO erforderliche angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, können zur Darstellung des mit den einzelnen Alternativen verbundenen Mitteleinsatzes z. B. Vergleichspreise aus Internetrecherche, Katalogen oder Ähnlichem herangezogen werden.

5.4.3 Bei sämtlichen Vergabeverfahren sind die Wahl der Vergabeart und der Ablauf des Verfahrens vollständig mit allen Entscheidungen transparent und

²⁵ Siehe § 6 Absatz 1 UVgO. Oberhalb des EU-Schwellenwertes gilt dementsprechend § 8 Absatz 1 der VgV.

²⁶ In der UVgO wird die bisher in der VOL/A verwendete Formulierung „Direktkauf“ durch „Direktauftrag“ ersetzt. Dies soll verdeutlichen, dass nicht nur Lieferungen sondern auch Dienstleistungen gemeint sind.

nachvollziehbar zu dokumentieren. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass auch bei Direktaufträgen eine Minstdokumentationspflicht besteht.

6 Vertragsgestaltung

6.1 Bei einer geprüften Behörde war in einigen Verträgen vereinbart, dass Verpackungs- und Transportkosten „nach Maßgabe des § 3 Absatz 5 dieses Vertrages“ vergütet werden. Einen § 3 Absatz 5 gab es in diesen Verträgen jedoch nicht. Die Vergütung der Verpackungs- und Transportkosten war auch nicht an anderen Stellen der betroffenen Verträge geregelt. In einem anderen Vertrag war vereinbart, dass mit den „in § 7 vereinbarten Verpackungs- und Versandkosten“ sämtliche Aufwendungen des Auftragnehmers abgegolten sind. Tatsächlich waren die entsprechenden Kostensätze unter § 8 des Vertrages aufgeführt.

In einem anderen Fall hatte eine Behörde die Herstellung, den Vertrieb und die verlegerische Betreuung einer Publikation einem Verlag übertragen. Im Vertrag war vereinbart, dass der Verlag einen bestimmten Anteil des Verkaufserlöses sowie die Einnahmen aus Anzeigen und Beilagen erhält. Zudem durfte er die ihm entstehenden Kosten (u. a. für Papier, Satz, Druck und Buchbindearbeiten) aus dem Gesamterlös decken. Den verbleibenden Überschuss musste der Verlag innerhalb einer Woche nach Vorlage der quartalsweisen Abrechnung an die Behörde abliefern. Die in den Abrechnungen des Verlags aufgeführten Kosten konnte die Behörde nicht auf ihre Richtigkeit prüfen.

6.2 Sind die wechselseitigen Verpflichtungen nicht in allen Fällen hinreichend eindeutig oder vollständig vertraglich geregelt, kann dies zu Missverständnissen und Konflikten zwischen den Vertragsparteien führen, welche möglicherweise gerichtlich geklärt werden müssen. In der Regel ergeben sich hieraus ein erhöhter Arbeitsaufwand sowie vermeidbare Kosten.

In einem der o. a. Fälle ermöglichten die getroffenen vertraglichen Vereinbarungen dem Auftragnehmer, die der Behörde zustehenden Einnahmen aus den Verkaufserlösen um Kosten zu mindern, die nicht prüfbar waren. Die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Abrechnungen war der Behörde somit nicht möglich.

6.3 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Vertragsverhältnisse eindeutig und detailliert zu regeln. Hierbei ist insbesondere auf eine fehlerfreie und

lückenlose Vertragsgestaltung zu achten, die sämtliche Rechte und Pflichten der Vertragspartner berücksichtigt. Ferner müssen die vereinbarten Vergütungs- und Abrechnungsmodalitäten gewährleisten, dass eine Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Leistungsabrechnungen möglich ist.

7 Vertragsabwicklung

7.1 Abrechnungsverfahren

7.1.1 Eine geprüfte Stelle hatte mit einem Verlag einen Kommissionsvertrag über den Vertrieb und die Werbung für eine Schriftenreihe geschlossen. Hierzu lieferte sie die fertigen Hefte an ein Auslieferungslager des Verlags. Die jährlichen Abrechnungen des Auftragnehmers prüfte die Behörde anhand der beigegeführten Auflistungen über die Verkäufe. Die Abrechnungsbeträge ließen sich anhand der beigegeführten Verkaufslisten nicht nachvollziehen. Auftretende Differenzen musste die Behörde mit dem Verlag in aufwendigen Verfahren klären.

Eine weitere Behörde schloss mit einem Dienstleister eine Rahmenvereinbarung über die Herstellung, Lagerung und abrufbedingte Lieferung von 85 000 Heften. Hierbei verpflichtete sie sich, nach Lieferung der ersten 10 000 Exemplare den Preis für 42 500 Exemplare zu zahlen. Vor der Zahlung vergewisserte sie sich nicht, ob der Vertragspartner die in Rechnung gestellte Menge tatsächlich bereits produziert hatte.

7.1.2 Auftragnehmer sind verpflichtet, ihre Leistungen nachprüfbar abzurechnen.²⁷ Dies gilt auch für Abrechnungen, die zu Einnahmen des Bundes führen. Da die Behörde im o. a. Fall akzeptierte, dass der beauftragte Verlag die Abrechnungen verkaufter Publikationen unübersichtlich erstellte, konnte sie eine angemessene Prüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit nicht gewährleisten.

Gemäß § 56 BHO dürfen Vorleistungen nur in besonders begründeten Ausnahmefällen vereinbart oder bewirkt werden. Im oben beschriebenen Fall ist nicht auszuschließen, dass die Behörde eine unzulässige Vorleistung bewirkte. Sie hätte sich vor der Zahlung vergewissern müssen, ob der Auftragnehmer die in Rechnung gestellte Menge tatsächlich bereits produziert hat. Um etwaige

²⁷ Siehe § 15 der Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen (VOL/B).

Vorleistungen zu vermeiden, sollte grundsätzlich die Zahlung für bereits gelieferte Mengen vereinbart werden.

7.1.3 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Behörden die Abrechnungen externer Dienstleister angemessen prüfen. Hierzu sind vom Auftragnehmer geeignete Belege einzufordern.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass Zahlungen grundsätzlich erst dann zu leisten sind, nachdem der Auftragnehmer die vereinbarte Leistung erbracht hat. Hiervon darf nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden.

7.2 Preiserhöhungen

7.2.1 Eine Behörde vereinbarte mit dem Vertragspartner, dass dieser nach Ablauf des ersten Vertragsjahres u. a. dann eine Preiserhöhung verlangen kann, wenn Änderungen der Materialpreise die Kosten des Unternehmens erheblich beeinflussen. In diesen Fällen war die Erheblichkeit der Kostenänderung gegenüber der Behörde nachzuweisen. Im dritten Vertragsjahr teilte der Auftragnehmer mit, dass das bisher verwendete Papier nicht mehr verfügbar sei. Das neue Papier weise verschiedene qualitative Verbesserungen auf, wodurch sich für das laufende Jahr eine pauschale Preiserhöhung von 20 000 Euro und für das Folgejahr eine Erhöhung von 13 000 Euro ergebe. Alternativ würde sich der Preis pro 1 000 Stück um 2 Euro erhöhen. Eine Kalkulation der Mehrkosten durch den Auftragnehmer lag nicht vor. Die Behörde stimmte der Preiserhöhung zu und entschied sich für die Pauschalzahlung. Sie untersuchte nicht, welches die wirtschaftliche Alternative war. Sie nutzte außerdem die Option, die Vertragslaufzeit um ein Jahr zu verlängern.

7.2.2 Die Behörde akzeptierte eine Preiserhöhung des Vertragspartners, ohne dass hierfür die vertraglichen Bedingungen erfüllt waren. Hierzu hätte dieser die gestiegenen Materialkosten und die Auswirkungen auf die Preisgestaltung nachweisen müssen. Aufgrund der fehlenden Kalkulation der Mehrkosten konnte die Behörde nicht feststellen, wie und auf welcher Grundlage der Vertragspartner den neuen Preis ermittelt hatte und ob die Preisanpassung in der geforderten Höhe gerechtfertigt war.

Da sich die geprüfte Stelle bei der Preiserhöhung für die Pauschalzahlung entschied ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit der beiden möglichen Alternativen

zu untersuchen, konnte sie nicht sicherstellen, dass ihr Handeln wirtschaftlich war.²⁸ Indem die Behörde trotz der Preiserhöhung die Option einer einjährigen Vertragsverlängerung nutzte, verzichtete sie zudem auf die Möglichkeit, mit einer Neuausschreibung einen wirtschaftlichen Preis zu erzielen.

7.2.3 Preiserhöhungen sind nur dann zu akzeptieren, wenn die vertraglichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. In diesen Fällen ist immer eine nachvollziehbare Berechnung der Preisanpassung zu verlangen. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass vor einer Entscheidung mit finanzwirksamen Auswirkungen alle möglichen Handlungsalternativen anhand einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu betrachten sind.

7.3 Vertragslaufzeiten

7.3.1 Eine geprüfte Stelle hatte Verlagsleistungen für eine Publikation seit nahezu 60 Jahren nicht mehr neu ausgeschrieben. Bei einer weiteren Behörde lief ein Vertrag über Verlagsleistungen bereits seit 18 Jahren.

7.3.2 Bei langen Vertragslaufzeiten ist nicht auszuschließen, dass ehemals vereinbarte Konditionen, z. B. aufgrund des technischen Fortschritts, nicht mehr wirtschaftlich sind. Darüber hinaus wird ein sogenanntes „Hoflieferantentum“ gefördert. Um dies zu verhindern und um dem Wettbewerbsgrundsatz²⁹ angemessen Rechnung zu tragen sollte die Laufzeit von Dienstleistungsverträgen – vergleichbar mit Rahmenvereinbarungen³⁰ – grundsätzlich auf höchstens vier bzw. sechs Jahre beschränkt werden.

7.3.3 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass Behörden die Laufzeit von Dienstleistungsverträgen, entsprechend den Regelungen für Rahmenverträge, angemessen befristen.

Reinert

Dlugay

²⁸ Siehe auch Nummer 4.

²⁹ Siehe auch Nummer 5.

³⁰ Grundsätzlich darf bei Rahmenvereinbarungen die Laufzeit im Oberschwellenbereich höchstens vier Jahre, im Unterschwellenbereich höchstens sechs Jahre betragen. Ausgenommen hiervon sind lediglich begründete Sonderfälle. Siehe § 21 Absatz 6 VgV und § 15 Absatz 4 UVgO.