



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Initiative Industrie 4.0

Kapitel 0901 Titel 686 24

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

Gz.: III 1 - 2020 - 0300

Bonn, den 23. Juni 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	9
2	Dialogplattform Industrie 4.0	9
2.1	Einrichtung einer Geschäftsstelle	10
2.1.1	Vergabe einer Konzeptstudie	11
2.1.2	Teilnahme eines vorbefassten Unternehmens am Vergabeverfahren	14
2.1.3	Vertrag Geschäftsstelle vom 7. Juli 2015	17
2.1.4	Vertrag Geschäftsstelle vom 6. September 2016	26
2.2	Vollständige Finanzierung der Geschäftsstelle	38
3	Erfolgskontrolle	40

Abkürzungsverzeichnis

A

AP Arbeitspaket

B

BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung

BMWK Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz

E

EG Europäische Gemeinschaft

EuGH Europäischer Gerichtshof

G

GWB Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

O

OLG Oberlandesgericht

T

Tz. Textziffer

U

UVgO Unterschwellenvergabeverordnung

V

VgV Vergabeverordnung

VOL/A Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen A

VOL/A-EG Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen im Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18/EG

0 Zusammenfassung

Zu den Zukunftsprojekten der Hightech-Strategie der Bundesregierung zählt seit dem Jahr 2012 das Projekt „Industrie 4.0“. Der Begriff bezeichnet die intelligente und dauerhafte Verknüpfung und Vernetzung von Maschinen und maschinell betriebenen Abläufen in der Industrie.

Bei Kapitel 0901 Titel 686 24 wurden erstmals im Jahr 2016 Mittel im Bundeshaushalt für die Initiative Industrie 4.0 veranschlagt. Die Ausgaben (Ist) von 3,3 Mio. Euro im Jahr 2016 stiegen auf fast 19 Mio. Euro (Soll) im Jahr 2020. Im Bundeshaushalt 2021 waren 12,95 Mio. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Maßnahmen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)¹ im Bereich der Initiative Industrie 4.0. Dabei zeigten sich erhebliche Mängel bei den Vergabeverfahren und bei der Erfolgskontrolle. Der Bundesrechnungshof stellt nachfolgend unter Einbeziehung der Stellungnahme des BMWK das Prüfungsergebnis im Sinne von § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest:

- 0.1 Bei der Vergabe einer Konzeptstudie zu Aufgaben und Struktur der Initiative Industrie 4.0 stellte das BMWK keinen Wettbewerb her. Es verstieß damit sowohl gegen das Vergaberecht als auch gegen seine eigene „Ergänzende Beschaffungsanweisung“. Der Bundesrechnungshof forderte das BMWK auf, vergleichbare Aufträge künftig grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben.

Das BMWK führte in seiner Stellungnahme an, dass das beauftragte Unternehmen ein „sehr hohes Alleinstellungsmerkmal“ am Markt besitze. Deshalb sei aus Sicht des BMWK ein Wettbewerbsverzicht zulässig gewesen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung. Das BMWK hatte seine nachgeschobenen Behauptungen zum angeblichen „sehr hohen Alleinstellungsmerkmal“ nicht dokumentiert. Es hat damit gegen seine vergaberechtliche Dokumentationspflicht verstoßen. Außerdem ist es offensichtlich selbst davon ausgegangen, dass zwar nur sehr wenige, aber keineswegs nur ein Unternehmen die von ihm benötigten Leistungen erbringen konnte. Zudem hätte es detailliert begründen müssen, warum es diese Leistungen benötigte, die nur das Unternehmen mit dem „sehr hohen Alleinstellungsmerkmal“ erbringen konnte.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMWK als dem federführenden Ressort für die Wettbewerbs- und Vergabepolitik, dass es die Vorgaben des Vergaberechts

¹ Aufgrund der Entscheidung des Bundesministers vom 10. Januar 2022 führt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz die Kurzbezeichnung BMWK und nicht mehr BMWi.

beachtet und nur dann auf Wettbewerb verzichtet, wenn dies vergaberechtlich zulässig ist (Tz.) 2.1.1).

- 0.2 Das BMWK missachtete die Wettbewerbsregeln beim Vergabeverfahren für den Auftrag zur Einrichtung und zum Betrieb der Geschäftsstelle (GS) der Dialogplattform Industrie 4.0. An ihm nahm ein thematisch vorbefasstes Unternehmen als Teil einer Bietergemeinschaft teil, die den Zuschlag erhielt. Das BMWK muss die Wettbewerbsregeln beachten und geeignete Maßnahmen gegen eine mögliche Wettbewerbsverzerrung ergreifen.

Das BMWK bestritt die Möglichkeit einer solchen Wettbewerbsverzerrung in diesem Fall. Es habe in seiner Leistungsbeschreibung die Erkenntnisse aus den Vorarbeiten des Unternehmens transparent genannt und damit allen Teilnehmenden am Vergabeverfahren zur Verfügung gestellt. Es wolle künftig prüfen, ob es notwendig und sinnvoll ist, zuvor erarbeitete Ergebnisse vollständig in die jeweilige Leistungsbeschreibung aufzunehmen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Das BMWK nahm in seine Leistungsbeschreibung nur einen Teil der Erkenntnisse aus den Vorarbeiten des Unternehmens auf. Die Bietergemeinschaft, die den Zuschlag erhielt, hatte deshalb einen Wettbewerbsvorteil. Das BMWK dokumentierte im Vergabefahren auch nicht, warum es davon ausging, dass seine Maßnahmen zum Ausgleich dieses Wettbewerbsvorteils ausreichen. Auch in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes gab das BMWK keine Gründe für seine Annahme an. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK künftig bei Vergaben den Wettbewerb sicherstellt (Tz. 2.1.2).

- 0.3 Im Zusammenhang mit dem Betrieb der GS machte der Auftragnehmer erhebliche zusätzliche Kosten über den ursprünglich vereinbarten Auftragswert hinaus geltend. Er begründete dies mit zusätzlichen erforderlichen Leistungen. Das BMWK versäumte es zu prüfen, inwieweit es wirtschaftlich gewesen wäre, den Vertrag über den Betrieb der GS zu kündigen. Stattdessen erstattete es dem Auftragnehmer 1,8 Mio. Euro über die im Ursprungsvertrag vereinbarte Vergütung hinaus, obwohl es Zweifel hatte, ob es sich tatsächlich um zusätzliche Leistungen handelte. Dies lässt auf deutliche Mängel im BMWK beim Monitoring der Auftragsdurchführung schließen. Das BMWK darf eine solche zusätzliche Vergütung nur dann zahlen, wenn es hierfür eine Rechtsgrundlage gibt und die Leistungen zweifelsfrei erbracht worden sind.

Das BMWK entgegnete, es habe den Betrieb der Dialogplattform anfangs ohne gesicherte Erfahrungswerte beauftragt. Dies sei in eine sehr konservative Kostenkalkulation und Beauftragung gemündet. Eine sofortige Kündigung des Vertrages sei zu keinem Zeitpunkt eine wirtschaftliche Option gewesen. So habe aus Sicht des BMWK keine Möglichkeit bestanden, die Tätigkeit des Auftragnehmers zu stoppen oder diesen nur die ursprünglichen geplanten Leistungen umsetzen zu lassen. Im Zuge des begleitenden Monitorings habe das BMWK mit dem Auftragnehmer vereinbart, dass er zusätzlich nur vorher schriftlich genehmigte Intensivierungsleistungen abrechnen

darf. Für die Zukunft sagte das BMWK zu, dass es in vergleichbaren Fällen die für einen Maßnahmenerfolg notwendigen und geeigneten Schritte rechtzeitig einleiten werde.

Die Einwendungen des BMWK überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK unwirtschaftliche Verträge so schnell wie möglich kündigt und Neuvergaben einleitet. Abhängigkeitsverhältnisse, die eine solche Kündigung erschweren und nahezu unmöglich machen, muss das BMWK vermeiden. Das BMWK muss künftig die Vergabevorschriften einhalten, nur eindeutig vereinbarte Vertragsleistungen vergüten und bei Vertragsänderungen aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen (Tz. 2.1.3).

- 0.4 Die zahlreichen Änderungen des Vertrages für die GS der Dialogplattform Industrie 4.0 vom September 2016 waren vergaberechtswidrig. So waren u. a. zwei verspätete Vertragsverlängerungen vergaberechtswidrig, da sie nach Ablauf der vereinbarten Vertragslaufzeit erfolgten. Vereinbarungen über Auftragserweiterungen überstiegen den zulässigen Umfang. Der angeblich enge Zusammenhang zwischen diesen Auftragserweiterungen und den ursprünglich vereinbarten Leistungen war außerdem nicht belegt. Durch die Vertragsänderungen erhöhte sich die nach der ursprünglichen Vergabe vorgesehene Vergütung von bis zu 6,6 Mio. Euro auf eine tatsächlich gezahlte Vergütung von 12,4 Mio. Euro. Das BMWK hat in der Zwischenzeit den Auftrag für die GS neu vergeben. Der Bundesrechnungshof forderte das BMWK nachdrücklich auf, künftig die Vergabevorschriften zu beachten.

Das BMWK erläuterte in seiner Stellungnahme, warum die jeweiligen Auftragsänderungen aus seiner Sicht ohne neues Vergabeverfahren zulässig gewesen seien. So führte das BMWK aus, dass jeweils mündliche Willenserklärungen vor Ablauf des Vertrages zur Verlängerung erfolgten. Künftig wolle das BMWK Verträge rechtzeitig schriftlich verlängern.

Eine Überschreitung der zulässigen Höhe von Auftragserweiterungen sah das BMWK nicht. Die Erweiterung des Auftragsverhältnisses mit dem Auftragnehmer sei wirtschaftlich gewesen. Außerdem hätte nur dieser das erforderliche Vertrauensverhältnis mit den beteiligten Akteuren gewährleistet.

Die nachgeschobenen, nicht näher spezifizierten Gründe des BMWK tragen nicht. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beanstandung, dass die Auftragsänderungen gegen Vergaberecht verstießen. Er fordert das BMWK auf, künftig das Vergaberecht zu beachten. Dazu muss das BMWK seine Dokumentation verbessern, Dokumentationspflichten einhalten, dabei das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale des § 132 GWB zutreffend und ausreichend begründen sowie Vertragsverlängerungen und erneute Vergabeverfahren vorschriftsmäßig einleiten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWK seine Hinweise beachtet und schließt die Erörterung ab. Er behält sich vor, in künftigen Prüfungen schwerpunktmäßig zu untersuchen, ob das BMWK die Vorgaben des § 132 GWB einhält (Tz. 2.1.4).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof sah die dauerhafte vollständige Finanzierung der GS der Dialogplattform Industrie 4.0 (jährlich 2 bis 3 Mio. Euro) durch den Bund als nicht gerechtfertigt an. Er empfahl dem BMWK, diese Finanzierung einzustellen.

Das BMWK hält die vollständige Finanzierung weiterhin für dringend erforderlich. Ein erhebliches Bundesinteresse daran liege vor. Die Industrie unterstütze die Arbeit der Dialogplattform Industrie 4.0 außerhalb der GS durch viele freiwillige Leistungen und leiste aus Sicht des BMWK dabei einen größeren Beitrag als seine eigene finanzielle Förderung. Das BMWK schloss aber nicht aus, dass bei Änderungen der Struktur und Aufgabe der Dialogplattform sich auch die Rolle des BMWK und die Finanzierung der GS ändern könnten.

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin keine Rechtfertigung für die vollständige Finanzierung der GS durch den Bund und erwartet eine jährliche Prüfung, inwieweit diese Finanzierung noch im erheblichen Bundesinteresses liegt. Dabei ist auch zu untersuchen, ob die Unterstützung der GS durch die Industrie auf eine vollständige Finanzierung der GS erweitert werden kann. Der Bundesrechnungshof schließt die Erörterung ab. Er behält sich vor, die Prüfungsfeststellungen zum Gegenstand seiner parlamentarischen Berichterstattung zu machen oder ein Nachfrageverfahren durchzuführen (Tz. 2.2).

- 0.6 Die abschließende Erfolgskontrolle des BMWK im Jahr 2020 zur Initiative Industrie 4.0 war mangelhaft. Ob diese Initiative fortgesetzt, verändert oder eingestellt werden sollte, konnte es nicht verlässlich beurteilen. So wichen z. B. die Ziele in der Erfolgskontrolle von denjenigen im Maßnahmen-Controlling-System (MCS)-Datenblatt ab. Auch die jeweiligen Indikatoren waren unterschiedlich. Sie waren nicht hinreichend messbar ausgestaltet und dem mit der Erfolgskontrolle beauftragten Fachreferat gar nicht bekannt. Die Bewertung der Wirtschaftlichkeit anhand der Personalkosten war methodisch nicht belastbar. Das BMWK ging davon aus, dass der externe Auftragnehmer erheblich weniger Personal für die Aufgabenwahrnehmung benötigt als es selbst. Ordnungsgemäße begleitende Erfolgskontrollen fehlten.

Der Bundesrechnungshof forderte das BMWK auf, für die geplante begleitende Erfolgskontrolle die Ziele des aktuellen Auftrags zu operationalisieren. Geeignetheit und Kausalität der Maßnahme für die Zielerreichung sind bei der begleitenden Erfolgskontrolle zu untersuchen und darzulegen (Wirkungskontrolle). Der Wirtschaftlichkeitskontrolle muss das BMWK einen schlüssig begründeten, nachvollziehbaren Personalansatz zugrunde legen. Außerdem hat es zu untersuchen, ob die Finanzierung der GS durch den Bund im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich ist. Das BMWK wird nochmals aufgefordert, die Datenqualität in MCS soweit zu verbessern, sodass sie für die Erfolgskontrolle nutzbar sind.

Das BMWK hat dem Bundesrechnungshof versichert, dass es durch konkrete Maßnahmen die Zielerreichungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungskontrolle optimieren wolle. Das MCS-Datenblatt wolle es im Hinblick auf Kohärenz mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen überarbeiten und regelmäßig aktualisieren. Es

sieht das MCS-Datenblatt als internes Arbeitstool an, mit dem verschiedene Controllingaufgaben unterstützt werden können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das interne Arbeitstool der MCS-Datenblätter mit seinen Zielen künftig weitere Berücksichtigung bei den notwendigen Erfolgskontrollen findet. Er schließt die Erörterung zu diesem Punkt ab (Tz. 3).

1 Vorbemerkungen

Zu den Zukunftsprojekten der Hightech-Strategie der Bundesregierung zählt seit dem Jahr 2012 das Projekt „Industrie 4.0“.² Der Begriff bezeichnet die intelligente und dauerhafte Verknüpfung und Vernetzung von Maschinen und maschinell betriebenen Abläufen in der Industrie. Die Forschungsunion Wirtschaft-Wissenschaft des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) richtete einen Arbeitskreis Industrie 4.0 ein, der die Beiträge der Wirtschaft bündeln und Empfehlungen zu möglichen zukünftigen Handlungsfeldern vorschlagen sollte.³ Der Arbeitskreis gab im Oktober 2012 seine Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt heraus. Zur Umsetzung des Projekts wurde im Jahr 2013 die „Plattform Industrie 4.0“ als ein Gemeinschaftsprojekt von deutschen Wirtschaftsverbänden gegründet. Im Jahr 2015 wurde die Plattform in ihrer heutigen Form zu einem Netzwerk aus Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften, Wissenschaft und Politik geformt. Mit der Neugründung der Plattform im Jahr 2015 übernahmen u. a. Sie sowie das BMBF als Teil des Leitungsgremiums Verantwortung für die Plattform.

Heute arbeiten über 350 Akteure (z. B. Firmen, Forschungszentren, Universitäten, Gewerkschaften, Verbände) in der Dialogplattform mit. Die Leitung der Dialogplattform nehmen zusammen mit dem Bundeswirtschaftsminister und der Bundesforschungsministerin neun Vertreter aus Verbänden und Firmen wahr.

Im Bundeshaushalt stiegen die Ausgaben (Ist) von 3,3 Mio. Euro im Jahr 2016 auf fast 19 Mio. Euro (Soll) im Jahr 2020. Im Bundeshaushalt 2021 waren 12,95 Mio. Euro veranschlagt.

2 Dialogplattform Industrie 4.0

Bei Gründung der Plattform Industrie 4.0 im Jahre 2013 waren zunächst drei Großverbände aus Industrie und Wirtschaft Träger der Plattform. Sie entschieden, am Zukunftsthema „Industrie 4.0“ mitzuwirken. Sie planten zur Umsetzung der Digitalen Agenda und insbesondere im Rahmen des Handlungsfeldes „Digitale Wirtschaft“ sich frühzeitig mit konkreten Angeboten zu positionieren. Ziel sollte es sein, unter Einbindung der Plattform Industrie 4.0 der Großverbände eine übergreifende „Dialogplattform Industrie 4.0“ einzurichten, die eine Gesamtstrategie erarbeitet. Die neue Dialogplattform sollte aus Akteuren der Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und Regierung ggf. unter Zuhilfenahme einer extern ausgeschriebenen Koordinierung/Organisation und Ihrer Projektgruppe zur Innovativen Digitalisierung der Wirtschaft gebildet werden und ein „zentrales Element der strategischen Industriepolitik des BMWi“ darstellen. Dabei sollten wichtige Themen (wie Normung und Standardisierung, gute Arbeit und Datensicherheit) der Digitalisierung der Industrie erörtert und entschieden werden. Aufbauend auf einer Konzeptstudie eines Instituts und unter Einbindung der bisherigen

² Bundestagsdrucksache 17/9261 vom 30. März 2012.

³ Bundestagsdrucksache 17/9261 vom 30. März 2012, Seite 37, Nummer 4b.

Plattform und deren GS startete im März 2015 die Dialogplattform Industrie 4.0 offiziell mit ihrer Arbeit.

2.1 Einrichtung einer Geschäftsstelle

Für die GS zur Dialogplattform Industrie 4.0 erstellten Sie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Danach sollte die GS zunächst bis Herbst 2017 eingerichtet werden. Sie sollte folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Ansprechpartnerin der Dialogplattform für Dritte sein,
- Sitzungen/weitere öffentlichkeitswirksame Auftritte der Leitung der Dialogplattform („Dreiergremium“) organisatorisch/inhaltlich mit vorbereiten,
- Sitzungen des Lenkungskreises organisatorisch/inhaltlich mit vorbereiten, auswerten und bei der Kommunikation der Ergebnisse mitwirken,
- Foren- und Arbeitsgruppensitzungen organisieren, inhaltlich mit vorbereiten, ggf. moderieren und an der Auswertung mitarbeiten,
- Ergebnisse der Arbeit der Dialogplattform öffentlichkeitswirksam aufbereiten und zusammen mit Ihrer Öffentlichkeitsarbeit/anderen Partnern medien- und publikumswirksam präsentieren.

Sie gaben an, dass die Einrichtung und der Betrieb einer GS für die Dialogplattform eine neue Aufgabe sei, die keine ministerielle Aufgabe im Sinne der Aufgabenkritik darstelle. Ihr Fachreferat könne diese Aufgabe weder personell noch fachlich selbst durchführen. Allerdings müsse es die Entscheidungshoheit bei der GS haben. Weil die einzubindenden Verbände unterschiedliche Ziele verfolgen würden, erscheine eine gemeinsame Kontrolle der GS nicht sinnvoll. Zudem stünden zeitintensive Abstimmungsgespräche für eine Konsensbildung der notwendigen Schnelligkeit bei Entscheidungen entgegen. Eine Kofinanzierung durch die oben genannten Verbände sei somit nicht möglich, die Beteiligung müsse sich auf unterstützende Maßnahmen beschränken.

Externe Unternehmen kämen mit schlanken Strukturen aus, sie könnten oft Synergieeffekte nutzen und Personal flexibel einsetzen. In der öffentlichen Verwaltung seien solche Synergieeffekte, Flexibilität und die notwendigen Fachkenntnisse nicht oder nur sehr eingeschränkt vorhanden. Im Nachlauf sei mit weiteren Ausgaben zu rechnen für Personal, das nicht sofort im vollen Umfang mit anderen Aufgaben betraut werden könne. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit und einer schlanken Verwaltung seien Sie darauf angewiesen, ein externes Unternehmen einzuschalten, das die GS zur Dialogplattform Industrie 4.0 betreue und somit Ihr Fachreferat von Verwaltungstätigkeiten entlaste. Die notwendigen Einflussmöglichkeiten Ihres Hauses blieben erhalten, die GS unterliege Ihrer Rechts- und Fachaufsicht. Ihre Eingriffsrechte seien vertraglich eindeutig geregelt, und eine laufende Erfolgskontrolle der Aktivitäten der GS sei vorgesehen.

2.1.1 Vergabe einer Konzeptstudie

Feststellungen

Im September 2014 beantragte Ihr Fachreferat BMWK-intern die Freihändige Vergabe eines Auftrages ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb für eine Konzeptstudie zu Aufgaben und Struktur einer „Dialogplattform Industrie 4.0“. Die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führten Sie nach § 7 Absatz 2 BHO durch. Die Studie sollte die inhaltlichen Anforderungen der Industrie erkunden und die daraus resultierenden Themenfelder, Strukturen und Formate für die Dialogplattform ableiten. Dabei sollte sie bestehende Plattformen und Gremien berücksichtigen, um Doppelarbeiten und Friktionen zu vermeiden. Sie schätzten den Auftragswert in Ihrer Begründung zur Freihändigen Vergabe auf einen Betrag zwischen 10 000 und 25 000 Euro. Sie führten aus, dass eine valide Leistungsbeschreibung für die Dialogplattform aufgrund der Verabschiedung der Digitalen Agenda durch die Bundesregierung erst nach dem 22. August 2014 vorgelegen habe. Da bereits für den 21. Oktober 2014 die Ergebnisse der Studie bei Reden des Bundesministers verwendet werden sollten, sei die Vergabe besonders eilbedürftig gewesen. Deshalb hätten Sie eine Freihändige Vergabe mit vorherigem Teilnahmewettbewerb in dem verbleibendem Zeitrahmen nicht realisieren können.

Ihre „Ergänzende Beschaffungsanweisung“ sieht für Beschaffungen zwischen 10 000 und 25 000 Euro das Einholen von mindestens drei schriftlichen Angeboten vor, sofern nicht aus objektiv nachvollziehbaren Gründen nur ein oder zwei Anbieter in Betracht kommen. Dazu führte Ihr Fachreferat aus, dass mit wirtschaftlichen Alternativangeboten nicht zu rechnen gewesen sei. Ihr federführendes Fachreferat konnte diese Aussage sowie die angeführte Eilbedürftigkeit nach eigenen Angaben kurzfristig nicht überprüfen.

Sie gingen aufgrund der hohen politischen Priorität davon aus, dass hier ein Ausnahmefall im Sinne Ihrer „Ergänzenden Beschaffungsanweisung“ vorliegt. Sie vergaben deshalb den Auftrag zur Konzepterstellung in Höhe von 18 230 Euro ohne Wettbewerb.

Für Vergaben im Unterschwellenbereich⁴ waren bis zum Inkraftsetzen der Unterschwellenverordnung (UVgO) im Jahre 2017 die Vorgaben der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen A (VOL/A)⁵ zu beachten. Gemäß § 3 Absatz 2 VOL/A waren Aufträge grundsätzlich in Öffentlicher Ausschreibung zu vergeben. Nur in begründeten Ausnahmefällen waren eine Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe zulässig. Sie hatten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, gemäß § 3 Absatz 5 Buchstabe i VOL/A freihändige Vergaben bis zu einem bestimmten Höchstwert zuzulassen. Diesen Höchstwert hatten Sie durch Ihre „Ergänzende Beschaffungsanweisung“ auf 25 000 Euro festgesetzt. Freihändige Vergaben nach der VOL/A wie auch Verhandlungsvergaben nach der UVgO sind grundsätzlich wettbewerbliche Verfahren.

⁴ Unterschwellenbereich im Jahre 2015 bis zu einem Auftragswert von 134 000 Euro.

⁵ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) 2009 Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A).

Gemäß § 3 Absatz 1 Satz 4 VOL/A sollen bei einer Freihändigen Vergabe mehrere – grundsätzlich mindestens drei – Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Im Ausnahmefall lässt die VOL/A (§ 3 Absatz 5 Buchstaben b, d, e oder I) ein einziges Angebot genügen.⁶ So ist eine Freihändige Vergabe zulässig, wenn aus besonderen Gründen für die Leistung nur ein Unternehmen in Betracht kommt.

Gemäß § 12 Absatz 3 UVgO darf der Auftraggeber im Falle einer Verhandlungsvergabe nach § 8 Absatz 4 Nummern 9 bis 14 UVgO nur ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebots oder zur Teilnahme an Verhandlungen auffordern. Gemäß § 8 Absatz 4 Nummer 9 UVgO darf der Auftraggeber einen Auftrag im Wege einer Verhandlungsvergabe vergeben, wenn die Leistung aufgrund von Umständen, die der Auftraggeber nicht voraussehen konnte, besonders dringlich ist und die Gründe für die besondere Dringlichkeit nicht dem Verhalten der Auftraggeber zuzuschreiben sind.

Würdigung

Der Ausschluss jedweden Wettbewerbs bei der Vergabe der Konzeptstudie verstieß gegen § 3 Absatz 1 Satz 4 VOL/A und die Vorgaben Ihrer „Ergänzenden Beschaffungsanweisung“. Sie hätten zumindest drei Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes auffordern müssen.

Ein Ausnahmetatbestand nach § 3 Absatz 5 Buchstaben b, d, e und I VOL/A, der einen Wettbewerbsausschluss gerechtfertigt hätte, lag nicht vor. Die von Ihnen dokumentierten Gründe rechtfertigten den Wettbewerbsverzicht nicht.

Insbesondere lag der Ausnahmetatbestand des § 3 Absatz 5 Buchstabe I VOL/A nicht vor. Er umfasst die Fälle, in denen rechtlich oder faktisch nur ein Unternehmen für die Leistung in Betracht kommt. Er liegt dagegen nicht vor, wenn nur ein Unternehmen eine wirtschaftliche Leistungserbringung verspricht, aber weitere Unternehmen zur Auftragsausführung grundsätzlich in der Lage sind.⁷ Damit reicht die Angabe, dass nicht mit wirtschaftlichen Alternativen zu rechnen gewesen sei, zur Begründung des Wettbewerbsausschlusses nicht aus.

Im Hinblick auf zukünftige Vergaben sind die Regelungen der UVgO zu beachten. § 8 Absatz 4 Nummer 10 UVgO, der auf den § 12 Absatz 3 verweist, ist inhaltsgleich mit § 3 Absatz 5 Buchstabe I VOL/A und wäre hier daher ebenso nicht erfüllt gewesen.

Auch der Ausnahmetatbestand des § 12 Absatz 3 i. V. m. § 8 Absatz 4 Nummer 9 UVgO lag bei der Vergabe der Konzeptstudie nicht vor. Ob eine besondere Dringlichkeit vorliegt, erfordert eine Abwägung im Einzelfall. Der Ausnahmetatbestand kommt nur in Betracht, wenn besonders hochrangige Rechtsgüter (Leben, körperliche Unversehrtheit, hohe

⁶ Siehe Diekmann/Scharf/Wagner-Cardenal, Beck-online, 1. Auflage 2013, § 3 VOL/A, Rn. 23 und § 12 Absatz 3 UVgO.

⁷ Hirsch/Kaelble in: Müller/Wrede, VgV/UVgO-Kommentar 2017, § 8 UVgO, Rn. 136.

Vermögenswerte, existenzielle Daseinsvorsorge) unmittelbar gefährdet sind.⁸ Solche Rechtsgüter waren vorliegend nicht betroffen. Die geltend gemachte Eilbedürftigkeit hätte daher den Wettbewerbsverzicht auch unter Zugrundlegung der seit September 2017 geltenden UVgO nicht gerechtfertigt.

Empfehlung

Sie müssen das Vergaberecht künftig beachten. Auch Aufträge, für die eine Vergabe im Verhandlungsverfahren zulässig ist, müssen Sie grundsätzlich im Wettbewerb vergeben. Auf einen solchen Wettbewerb dürfen Sie im Unterschwellenbereich nur dann verzichten, wenn die Voraussetzungen des § 12 Absatz 3 i. V. m. § 8 Absatz 4 Nummern 9 bis 14 UVgO vorliegen.

Stellungnahme des BMWK

Sie erklärten, dass die Vergabe nach § 12 Absatz 3 i. V. m. § 8 Abs. 4 Nummern 9 bis 14 UVgO ohne Teilnahmewettbewerb stattfand. Für den zu vergebenden Auftrag brachte aus Ihrer Sicht der spätere Auftragnehmer die nötigen Kompetenzen zur Erarbeitung solcher Konzeptstudien sowie die Erfahrung mit, wie die effektive Realisierung von ambitionierten politischen Dialogprozessen eingeleitet und strukturiert werden kann. Als Grund für die Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb führten Sie an, dass das beauftragte Unternehmen ein „sehr hohes Alleinstellungsmerkmal am Markt“ besitze. Dieses leite sich aus der fachlichen Expertise und Erfahrung, gepaart mit einer anerkannt hohen Reputation bei Unternehmen, Gewerkschaften und in der Politik ab.

Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Beanstandung. Im Zeitpunkt der Vergabe waren die vergaberechtlichen Vorgaben der VOL/A zu beachten. Die UVgO war zu dieser Zeit noch nicht in Kraft. Unsere Hinweise auf die Bestimmungen der UVgO dienten lediglich als Hinweise für „zukünftige Vergaben“.

Die von Ihnen angegebenen Gründe rechtfertigen den Wettbewerbsverzicht nicht. Ihre jetzt nachgeschobene Begründung des „sehr hohen Alleinstellungsmerkmals“ war dabei auch nicht dokumentiert. Insofern liegt ein Verstoß gegen die vergaberechtliche Dokumentationspflicht vor. Ungeachtet dessen ist Ihre nachträgliche Begründung auch nicht überzeugend. Nach § 3 Absatz 5 Buchst. I VOL/A wäre die Freihändige Vergabe unter Wettbewerbsverzicht nur dann zulässig gewesen, wenn für die Leistung aus besonderen Gründen *nur ein* Unternehmen in Betracht gekommen wäre. Sie verweisen hier auf ein angebliches „sehr hohes Alleinstellungsmerkmal“ des Auftragnehmers. Dies lässt erkennen, dass nach Ihrer subjektiven Einschätzung zwar nur sehr wenige, aber keineswegs nur ein einziges Unternehmen die von Ihnen benötigten Leistungen erbringen konnte. Sie hätten also das auch aus Ihrer Einschätzung zweifelhafte Alleinstellungsmerkmal durch eine Marktanalyse hinreichend belegen

⁸ Hirsch/Kaelble, a. a. O, Rn. 124; Pünder/Schellenberg, 3. Auflage 2019, § 8 UVgO, Rn. 33.

müssen.⁹ Der Auftraggeber darf außerdem die Alleinstellung nicht durch unberechtigte Leistungsanforderungen bewirkt haben.¹⁰ Er muss also eingehend begründen, warum er diejenigen Leistungen benötigt, die nur das Unternehmen mit dem Alleinstellungsmerkmal erbringen kann. Diesen Anforderungen wird Ihre nachträgliche Begründung ebenfalls nicht gerecht.

Wir erwarten, dass das BMWK als federführendes Ressort für die Wettbewerbs- und Vergabepolitik den Wettbewerb sicherstellt und nur dann auf diesen verzichtet, wenn dies mit den Vorgaben des Vergaberechts vereinbar ist. Wir werden bei künftigen Prüfungen darauf achten, ob Sie die strengen vergaberechtlichen Anforderungen hinsichtlich eines eingeschränkten Wettbewerbs bzw. eines Verzichts auf Wettbewerb beachten.

2.1.2 Teilnahme eines vorbefassten Unternehmens am Vergabeverfahren

Feststellungen

Die Konzeptstudie (Tz. 2.1.1) sollte als Basis für die spätere Ausschreibung eines Dienstleistungsauftrags zur Unterstützung Ihres Hauses bei der Gestaltung und Durchführung der Dialogplattform dienen.

Sie begründeten die Direktvergabe der Konzeptstudie damit, dass sich die zu vergebenden Leistungen für die Dialogplattform Industrie 4.0 nicht präzise beschreiben ließen. Deshalb könne die Konzeptstudie sehr unterschiedliche Formen und Ergebnisse annehmen. Die Entscheidung über das weitere Vorgehen bei der Dialogplattform sollte Ihre Fachebene unter Berücksichtigung der politischen Zielsetzung Ihrer Leitung, von internen Rahmenbedingungen und der Ergebnisse der Konzeptstudie treffen.

Die Studie beschäftigte sich mit möglichen inhaltlichen Themen und verschiedenen Kommunikationsmöglichkeiten der Dialogplattform. Für die GS sah die Konzeptstudie folgende Aufgaben vor:

- *„Vorbereitung und Moderation der Gremien- und Arbeitssitzungen sowie Veranstaltungen: Vorschlag Agenda, Entscheidungsvorlagen, Ablaufkonzeption, Moderation,*
- *Konzeption, Planung und Umsetzung Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit und*
- *Koordination aller Aktivitäten der Dialogplattform.“*

Für die Wahrnehmung der Aufgaben der GS schlug die Konzeptstudie vor, eine neutrale Organisation zu beauftragen, die in enger Kooperation mit der bereits bestehenden GS der Dialogplattform Industrie 4.0 zusammenarbeitet oder eine gemeinsame GS bildet.

⁹ Vgl. Dieckmann/Scharf/Wagner/Cardenal, 3. Auflage 2022, § 8 UVgO, Rn. 48; Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 8 UVgO, Rn. 41

¹⁰ Ebenda.

Sie entschieden auf der Basis der Konzeptstudie und unter Einbindung der Plattform Industrie 4.0 der bisherigen Verbände und ihrer Strukturen eine Dialogplattform Industrie 4.0 einzurichten, die eine übergeordnete Strategie erarbeitet.

Sie leiteten ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger öffentlicher Aufforderung zur Teilnahme für die Vergabe des Auftrags ein. Nach der vorläufigen Leistungsbeschreibung sollte der spätere Auftragnehmer eine „Geschäftsstelle Dialogplattform Industrie 4.0“ einrichten und diese GS bis zum Vertragsende betreiben.

Einer der vier Bieter im Vergabeverfahren war ein Konsortium, dem der Konzeptentwickler angehörte. Sie bezuschlagten das Angebot des Bieterkonsortiums und erteilten ihm den Auftrag.

Hat ein Bieter oder Bewerber vor Einleitung des Vergabeverfahrens den Auftraggeber beraten oder sonst unterstützt, so hat der Auftraggeber sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme des Bieters oder Bewerbers nicht verfälscht wird (§ 6 Absatz 7 VOL/A-EG).¹¹ Auf Nachfrage teilten Sie mit, dass die Konzeptstudie im Vergabeverfahren aus Gründen der Wettbewerbsneutralität nicht thematisiert wurde. Die wesentlichen Erkenntnisse aus dem „Grobumriss“ der Konzeptstudie seien in die als Teil der Ausschreibung für alle Bieter gleichermaßen transparente wie maßgebende Leistungsbeschreibung für die Auftragsvergabe mit eingeflossen.

Würdigung

Sie missachteten die Wettbewerbsregeln beim Vergabeverfahren. Die Beteiligung des Konzeptentwicklers als Teil der Bietergemeinschaft am Wettbewerb um den Auftrag „Einrichtung und Betrieb der Geschäftsstelle“ erfüllt die Tatbestandsvoraussetzungen des § 6 Absatz 7 VOL/A-EG. Denn nach der Rechtsprechung genügt es, wenn ein vorbefasstes Unternehmen Teil einer Bietergemeinschaft ist.¹² Das Unternehmen hatte Sie auch im Sinne der Vorschrift

¹¹ Seit 18. April 2016 gelten die reformierten überschwelligen Vergabevorschriften. Die VOL/A 2. Abschnitt trat zu diesem Zeitpunkt außer Kraft. Gemäß § 124 Absatz 1 Nummer 6 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) können öffentliche Auftraggeber unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein Unternehmen zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren ausschließen, wenn eine Wettbewerbsverzerrung daraus resultiert, dass das Unternehmen bereits in die Vorbereitung des Vergabeverfahrens einbezogen war, und diese Wettbewerbsverzerrung nicht durch andere, weniger einschneidende Maßnahmen beseitigt werden kann. Seit 18. April 2016 gelten die Bestimmungen der Vergabeverordnung (VgV) anstelle der VOL/A Abschnitt 2. § 7 VgV lautet: Hat ein Unternehmen oder ein mit ihm in Verbindung stehendes Unternehmen den öffentlichen Auftraggeber beraten oder war auf andere Art und Weise an der Vorbereitung des Vergabeverfahrens beteiligt (vorbehaftetes Unternehmen), so ergreift der öffentliche Auftraggeber angemessene Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme dieses Unternehmens nicht verzerrt wird (§ 7 Absatz 1 VgV). Die Maßnahmen nach Absatz 1 umfassen insbesondere die Unterrichtung der anderen am Vergabeverfahren teilnehmenden Unternehmen in Bezug auf die einschlägigen Informationen, die im Zusammenhang mit der Einbeziehung des vorbehafteten Unternehmens in der Vorbereitung des Vergabeverfahrens ausgetauscht wurden oder daraus resultieren, und die Festlegung angemessener Fristen für den Eingang der Angebote und Teilnahmeanträge (§ 7 Absatz 2 VgV).

¹² VK Bund, Beschluss vom 24. Mai 2012 – VK 3-45/12.

vor Einleitung des Vergabeverfahrens beraten oder sonst unterstützt. Hierzu reicht es aus, wenn sich Beratungs- und Unterstützungsleistungen auf das konkrete Vergabeverfahren auswirken.¹³ Erfasst sind Unternehmen, die in bestimmter Weise mit dem Gegenstand des konkreten (späteren) Vergabeverfahrens bereits auf Auftraggeber-Seite in Berührung gekommen sind. Dabei muss ein hinreichender Bezug der Tätigkeit im Vorfeld zu demjenigen Vergabegegenstand bestehen, der später zur Ausschreibung steht.¹⁴ Das Unternehmen muss konkret mit dem später zur Ausschreibung gestellten Beschaffungsvorhaben vorbefasst gewesen sein. Ob und inwieweit eine solche Vorbefassung gegeben ist, ist eine Frage der Bewertung im Einzelfall. Zu bejahen ist die Vorbefassung, wenn ein Unternehmen konzeptionelle bzw. planerische Vorarbeiten zu dem Beschaffungsvorhaben geleistet hat.¹⁵

Das Unternehmen hatte Ihnen in seiner Konzeptstudie Vorschläge zu Aufgaben und zur Beauftragung einer neutralen Organisation unterbreitet. Es hatte sich schon in der Planungsphase mit dem Aufbau der Dialogplattform Industrie 4.0 befasst. Die Konzeptstudie sollte „als Basis für die spätere Ausschreibung eines Dienstleistungsauftrags zur Unterstützung des BMWi bei der Gestaltung und Durchführung dieser Dialogplattform“ dienen. Tatsächlich basierte die Ausschreibung für die Einrichtung der GS der Dialogplattform überwiegend auf der Konzeptstudie.

Sie hätten gemäß § 6 Absatz 7 der VOL/A-EG sicherstellen müssen, dass der Wettbewerb um den Auftrag für die GS der Dialogplattform Industrie 4.0 nicht verfälscht wird. Hierzu reicht es nicht, den „Grobumriss“ der Konzeptstudie in die Leistungsbeschreibung einfließen zu lassen. Die Konzeptstudie umfasste mehr als nur einen Grobumriss. Die Detailkenntnisse aus der Konzeptstudie verschafften dem Konzeptentwickler einen Wettbewerbsvorteil. Sie hätten Maßnahmen ergreifen müssen, um diesen Wettbewerbsvorteil auszugleichen. Solche Maßnahmen haben Sie nicht dokumentiert, obwohl sich die vergaberechtliche Dokumentationspflicht auch auf Ausgleichsmaßnahmen erstreckt.¹⁶ Durch diese Versäumnisse verstießen Sie gegen die vergaberechtlichen Gebote der Gleichbehandlung und Transparenz.

Empfehlung

Sie müssen künftig die Wettbewerbsregeln beachten. Sie müssen sicherstellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme vorbefasster Unternehmen nicht verzerrt wird und geeignete Maßnahmen gegen eine solche Wettbewerbsverzerrung dokumentieren.

Stellungnahme des BMWK

Sie führten aus, dass Sie gemäß § 6 Absatz 7 VOL/A-EG in Ihrer Leistungsbeschreibung im Rahmen des Vergabeverfahrens die Erkenntnisse der Konzeptstudie transparent genannt

¹³ Oberlandesgericht (OLG) München, Beschluss vom 10. Februar 2011 – Verg 24/10; Vogt in Müller/Wrede, VgV/UVgO-Kommentar, 2017, § 7 VgV, Rn. 27.

¹⁴ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, 2. Auflage 2019, § 7 VgV, Rn. 8.

¹⁵ OLG München, Beschluss vom 25. Juli 2013 – Verg 7/13, amtlicher Leitsatz 2; Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, a. a. O.

¹⁶ Dieckmann/Scharf/Wagner-Cardenal, 2. Auflage 2019, § 7 VgV, Rn. 29.

und somit allen Teilnehmenden am Vergabeverfahren zur Verfügung gestellt hätten. Es sei sichergestellt gewesen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme des Bieters/Bewerbers, welcher Sie vor Einleitung des Vergabeverfahrens unterstützt hatte, nicht verfälscht wurde. Sie hätten gleiche Voraussetzungen für alle Teilnehmenden geschaffen.

Sie sagten zu, künftig in vergleichbaren Vergabeverfahren jeweils zu prüfen, ob die Bereitstellung ggf. zuvor erarbeiteter Ergebnisse in vollem Umfang in der zugrunde liegende Leistungsbeschreibung notwendig und geeignet sei.

Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass der Wettbewerb im vorliegenden Vergabeverfahren durch die Beteiligung eines vorbefassten Unternehmens verzerrt war. Aus der konzeptionellen und planerischen Vorarbeit des Konzeptentwicklers konnte dieser Detailkenntnisse ziehen, die ihm einen Wettbewerbsvorteil verschafften. Sie stellten nur einen Grobumriss der Konzeptstudie und damit einen Teil der Studienergebnisse in der Leistungsbeschreibung allen Teilnehmenden am Vergabeverfahren zur Verfügung. Sie haben nicht dokumentiert und auch in Ihrer Stellungnahme nicht begründet, warum dies zum Ausgleich des Wettbewerbsvorteils ausreichte. Wir halten daher daran fest, dass Sie weitere Maßnahmen hätten ergreifen müssen, um den Wettbewerbsvorteil des vorbefassten Unternehmens auszugleichen.

Ihre Zusage, künftig in vergleichbaren Vergabeverfahren die vollumfängliche Bereitstellung zuvor erarbeiteter Ergebnisse in der Leistungsbeschreibung zu prüfen, nehmen wir zur Kenntnis. Die entsprechende Prüfung, Ihre Entscheidung und die Gründe für die jeweilige Entscheidung müssen Sie ausreichend dokumentieren. Nur so wird nachvollziehbar, ob Sie sich mit der möglichen Wettbewerbsverzerrung und gegebenenfalls zu treffenden Maßnahmen zur Sicherstellung des Wettbewerbs ausreichend befasst haben.

Wir schließen die Erörterung zu dieser Tz. ab und erwarten, dass Sie bei Ihren Vergaben den Wettbewerb sicherstellen.

2.1.3 Vertrag Geschäftsstelle vom 7. Juli 2015

Feststellungen

Sie beschlossen, für die Aufgaben der GS ein externes Unternehmen einzuschalten, das darüber hinaus das Fachreferat von Verwaltungstätigkeiten entlasten sollte. Sie führten ein Vergabeverfahren durch. Am 7. Juli 2015 schlossen Sie nach dem Verhandlungsverfahren mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb einen Dienstleistungsvertrag mit dem Bieterkonsortium (siehe Tz. 2.1.2). Der Vertrag hatte eine Laufzeit vom 16. April 2015 bis zum 15. Oktober 2017. Er sah eine Gesamtvergütung von knapp über 1 Mio. Euro (ohne USt) vor. Vertragsbestandteile waren u. a. die Leistungsbeschreibung vom 17. Dezember 2014, das finale Angebot des Auftragnehmers vom 27. März 2015 sowie das Pflichtenheft.

Nach der (vorläufigen) Leistungsbeschreibung (LB) sollten Aufgaben der GS vorrangig die Organisation, Koordination und Kommunikation der Dialogplattform in enger Absprache mit Ihnen (Auftraggeber) sein (Tz. 1 LB). Der unter der Überschrift „Hauptleistungen“ beschriebene Aufgabenkatalog sei als vorläufige Struktur zu betrachten und konturiere lediglich die notwendigen Eckpunkte. Die Bieter sollten im Erstangebot bei entsprechendem Bedarf von sich aus als solche gekennzeichnete, abweichende Konzepte oder Maßnahmen vorschlagen. Die Aufgaben und Aktivitäten sollten vom späteren Auftragnehmer in enger Abstimmung mit dem Auftraggeber inhaltlich und konzeptionell weiterentwickelt werden (Tz. 2 LB). In Tz. 3 der LB wurden ergänzende Leistungen festgelegt. Falls sich innerhalb der Vertragslaufzeit herausstelle, dass der Leistungsumfang angepasst werden müsse, so solle der Auftragnehmer dies dem Auftraggeber unverzüglich mit begründeten Empfehlungen mitteilen. Zur Sicherstellung der Ergebnisse der Arbeitspakete würden die konkreten Arbeitsschritte zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer eng und regelmäßig abgestimmt (Tz. 4.2.4 LB).

Im finalen Angebot des Auftragnehmers vom 27. März 2015 beschreibt dieser die Leistungen entsprechend seinem Umsetzungskonzept.

Das Pflichtenheft konkretisierte die wahrzunehmenden Aufgaben zu den Unterpunkten GS, Gremien-Management, Öffentlichkeitsarbeit und technischem Sachverstand.

Im Vertrag mit dem Auftragnehmer vom 7. Juli 2015 wurde der Beginn des Vertragsverhältnisses auf den 16. April 2015 rückdatiert (§ 5 Laufzeit des Vertrages). Bereits am 21. Juli 2015 und damit 14 Tage nach der Vertragsunterzeichnung fertigte der Auftragnehmer eine Kostenaufstellung, die statt der vereinbarten Gesamtkosten von knapp über 1 Mio. Euro (ohne USt) nun fast 3,5 Mio. Euro (ohne USt) vorsah. Nach einer Aufstellung vom 4. September 2015 stieg der Mittelbedarf auf über 4 Mio. Euro (ohne USt). Sie begründeten dies mit zusätzlichen Aufgabenvorgaben durch Teilnehmer und von Ihnen und dem BMBF sowie dem „sehr eng“ kalkulierten Budget der GS. Neue Aufgaben/Anforderungen könnten nach vergaberechtlichen Vorgaben mit Mehrausgaben von rund 50 % des ursprünglichen Vertragsbudgets ohne Neuausschreibung vergütet werden. Sie kamen aber zum Ergebnis, dass der vorgelegte Finanzplan der GS sich so nicht realisieren lassen werde und auch nicht nur mit gestiegenen Anforderungen zu begründen sei. Am 7. September 2015 führten Sie zur Geltendmachung der Mehrkosten aus, dass die angespannte finanzielle Situation auch an dem eng kalkulierten Budget des Bieterkonsortiums liege, das sich damit die Chancen auf den Betrieb der GS erhalten wollte. Der nun kalkulierte Mehraufwand für Arbeit sei nur teilweise nicht vorhersehbar gewesen.

Die im Vertrag vorgesehene Kündigung mit einer Frist von drei Monaten zogen Sie nicht in Betracht.

Sie setzten sich kritisch mit den Leistungen bei den einzelnen Arbeitspaketen auseinander, die der Auftragnehmer nach seinen Angaben zusätzlich erbracht hatte. Einige sahen Sie durch die bisherige Leistungsbeschreibung und den bestehenden Vertrag als abgedeckt an. Bei anderen hatten Sie noch Klärungsbedarf.

Nach einem Gespräch mit der Leitung der GS legten Sie fest, dass der Auftragnehmer nach Vorlage einer prüffähigen Abschlagsanforderung (detaillierte Leistungs- und Kostenaufstellung) nach Möglichkeit noch in dem betreffenden Jahr eine Abschlagszahlung erhalten sollte. Sie wollten den damals gültigen Vertrag zu einem geeigneten Zeitpunkt einvernehmlich beenden und dann schlussabrechnen. Danach wollten Sie den Betrieb der GS neu ausschreiben, um ihn auf eine rechtlich unangreifbare Grundlage zu stellen. Für die Zeit bis zur erfolgreichen Neuvergabe der GS müsse eine Interimslösung gefunden werden.

Sie informierten die Geschäftsführung der GS im Dezember 2015, dass diese sofort alle Leistungen, die nicht mit der Vertragspauschale abgegolten seien und daher einer gesonderten Abrechnung bedürften (Intensivierungsleistungen im Rahmen des Vertrages sowie zusätzliche Leistungen außerhalb des Vertrages), Ihrem Referat IVA5 rechtzeitig vorher zur schriftlichen Genehmigung vorzulegen und mit einer verbindlichen Kalkulation des Mittelbedarfs zu versehen habe. Dieses Vorgehen wandten Sie für die abzurechnenden Leistungen ab Januar 2016 an.

Anfang Dezember 2015 machte der Auftragnehmer für die Monate April bis Oktober 2015 Ausgaben von knapp 1,3 Mio. Euro (inkl. USt) gegenüber Ihnen geltend. Sie leisteten einen Abschlag in Höhe der noch für das Jahr 2015 verfügbaren Haushaltsmittel von knapp 0,9 Mio. Euro (inkl. USt).

Insgesamt machte der Auftragnehmer für die Vertragslaufzeit von April 2015 bis August 2016 Abschlagsforderungen in Höhe von fast 3 Mio. Euro geltend. Am 15. November 2016 ging die Schlussrechnung bei Ihnen ein. Diese enthielt eine Gegenüberstellung der erhaltenen und offenen Beträge. In der Schlussrechnung forderte Sie der Auftragnehmer auf, noch ausstehende knapp 0,2 Mio. Euro aus vorherigen Rechnungen zu zahlen.

Sie vertraten die Ansicht, dass dem Auftragnehmer nach § 2 Absatz 4 VOL/B die Vergütung für in Abweichung vom Vertrag ausgeführte Leistungen dann zusteht, wenn der Auftraggeber solche Leistungen annimmt. Die Leistungen seien vom Auftragnehmer kalkuliert und beantragt sowie vom Auftraggeber geprüft und abgenommen. Die Mehrleistungen seien mit den Kostensätzen kalkuliert, die bei der Ausschreibung im wettbewerblichen Verfahren ermittelt worden seien, und erschienen der Höhe nach gerechtfertigt. Hinsichtlich „einer transparenten und nachvollziehbaren Unterscheidung der Leistungen zwischen Grundvertrag und Intensivierungsleistung“ bestünde immer noch Unzufriedenheit bezüglich einer abgegrenzten Darstellung. Allerdings sei die erbrachte Leistung des Auftragnehmers unstrittig und mängelfrei. Eine weitere Kürzung könne „allein aus Gründen einer Sanktionierung der mangelhaften Rechnungslegung nicht aufrechterhalten werden“.

Nach internen Erörterungen des gestiegenen Mittelbedarfs favorisierten Sie eine Neuvergabe und schlossen am 14. Juni 2016 eine Änderungsvereinbarung mit dem Auftragnehmer, wonach der bisherige Vertrag an dem Tag endete, an dem ein neuer Vertrag geschlossen werde. Dieser Vertrag kam am 6. September 2016 zustande. Seine Laufzeit begann rückwirkend ab dem 1. September 2016.

Für den Zeitraum vom 16. April 2015 bis zum 31. August 2016 hätte sich aus dem Vertrag vom 7. Juli 2015 eine zeitanteilige Vergütung von fast 0,6 Mio. Euro (ohne USt) ergeben. Stattdessen zahlten Sie insgesamt fast 2,5 Mio. Euro (ohne USt) und damit mehr als das Vierfache.

Gemäß § 2 Nummer 4 Absatz 1 Satz 1 VOL/B werden Leistungen, die der Auftragnehmer ohne Auftrag oder unter eigenmächtiger Abweichung vom Vertrag ausführt, nicht vergütet. Nach Satz 3 des § 2 Nummer 4 Absatz 1 VOL/B steht dem Auftragnehmer jedoch eine Vergütung zu, wenn der Auftraggeber solche Leistungen nachträglich annimmt.

Gemäß § 6 BHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplanes nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Gemäß § 132 Absatz 1 GWB erfordern wesentliche Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit ein neues Vergabeverfahren. Unbeschadet dessen ist gemäß § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB die Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig, wenn zusätzliche Liefer-, Bau- und Dienstleistungen erforderlich geworden sind, die nicht in den ursprünglichen Vergabeunterlagen vorgesehen waren, und ein Wechsel des Auftragnehmers

- a) aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und
- b) mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten für den öffentlichen Auftraggeber verbunden wäre.

Dabei darf der Preis um nicht mehr als 50 % des Wertes des ursprünglichen Auftrags erhöht werden (§ 132 Absatz 2 Satz 2 GWB). Bei mehreren aufeinander folgenden Änderungen des Auftrags gilt diese Beschränkung für den Wert jeder einzelnen Änderung, sofern die Änderungen nicht mit dem Ziel vorgenommen wurden, die Vorschriften dieses Teils des GWB zu umgehen (§ 132 Absatz 2 Satz 3 GWB).

Vor Inkrafttreten des § 132 GWB im April 2016 war die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu beachten. Ihr zufolge führt eine wesentliche Auftragsänderung zu der Verpflichtung, den Auftrag neu zu vergeben. Nach den Kriterien des EuGH ist eine Auftragsänderung wesentlich, wenn der Auftrag nach der Änderung wesentlich andere Merkmale aufweist als der ursprüngliche und damit den Willen der Parteien zu einer Neuverhandlung wesentlicher Bestimmungen des Vertrages erkennen lässt. Der EuGH ging von einer solchen wesentlichen Auftragsänderung aus, wenn sie den Auftrag in großem Umfang auf ursprünglich nicht vorgesehene Dienstleistungen erweiterte.¹⁷

¹⁷ EuGH, Urteil vom 19. Juni 2008 – C-454/06 Presstext Nachrichtenagentur GmbH/Republik Österreich.

Würdigung

Nach Vertragsschluss kam es zu Zahlungen, die sich auf mehr als das Vierfache der vereinbarten Vergütung beliefen. Trotz der vertraglich vereinbarten „engen Abstimmung“ erkannten Sie die Fehlentwicklungen möglicherweise nicht frühzeitig. So müssen Sie mindestens den Vorwurf gegen sich gelten lassen, dass der gestiegene Mittelbedarf auf Mängel im begleitenden Monitoring zurückzuführen ist.

Für die außerhalb der vertraglichen Vereinbarungen zusätzlich erbrachten Leistungen lag keine Vergütungspflicht vor. Sie selbst bezweifelten mehrfach, ob der Auftragnehmer zusätzliche Leistungen über die vertraglich vereinbarten hinaus erbracht hatte. Obwohl Sie bei Prüfung der Zahlungsforderungen des Auftragnehmers erkannten, dass es an „einer transparenten und nachvollziehbaren Unterscheidung der Leistungen zwischen Grundvertrag und Intensivierungsleistung“ mangelte und Sie mit der fehlenden abgegrenzten Darstellung unzufrieden waren, beglichen Sie auch diese Forderungen. Sie zahlten insgesamt fast 1,8 Mio. Euro über die im Ursprungsvertrag vereinbarte Vergütung hinaus.

Sie hätten genau prüfen müssen, welche der angebotenen zusätzlichen Leistungen bereits vertraglich vereinbart und damit nicht gesondert zu vergüten waren. Bei solchen Leistungen hätten Sie darauf bestehen müssen, dass sie ohne zusätzliche Vergütung erbracht werden. Indem Sie Leistungen zusätzlich vergüteten, obwohl sie offensichtlich zum vertraglich vereinbarten Leistungsumfang zählten, verstießen Sie gegen das Gebot, nur notwendige Ausgaben zu leisten (§ 6 BHO).

Entgegen § 6 BHO prüften Sie nicht die Notwendigkeit der Leistungen, die über die vertraglich vereinbarten Leistungen hinausgingen. Angesichts des Umfangs dieser zusätzlichen Leistungen und einer Ausgabensteigerung auf das Dreifache des ursprünglichen Auftragswertes, die der Auftragnehmer bereits 14 Tage nach Vertragsabschluss anzeigte, hätten Sie unverzüglich eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 BHO durchführen müssen. Sie hätten prüfen müssen, ob vor dem Hintergrund der wesentlich geänderten Rahmenbedingungen die ganz oder teilweise Erledigung durch eigenes Personal, die Leistungserbringung durch den bisherigen Auftragnehmer oder eine Neuvergabe die wirtschaftliche Lösung gewesen wäre. Ggf. hätten Sie den Vertrag unter Einhaltung der Kündigungsfrist beenden müssen.

Durch die zusätzlichen Leistungen entsprach die Auftragslage nicht mehr dem vergebenen Auftrag. Die nachträgliche Annahme einer Leistung, die im Vertrag nicht vereinbart war, stellt eine Auftragsänderung dar. Sie versäumten, eingehend zu prüfen, ob diese Auftragsänderungen unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung bzw. ab April 2016 der Vorgaben des § 132 GWB ohne neues Vergabeverfahren zulässig waren. Lediglich im September 2015 hatten Sie Überlegungen hierzu angestellt und die Auffassung vertreten, Mehrausgaben für neue Aufgaben von rund 50 % des ursprünglichen Vertragsbudgets dürften ohne Neuausschreibung vergütet werden. Diesen Betrag überstieg der Auftragswert der angenommenen zusätzlichen Leistungen jedoch bei weitem. Er hatte sich ein Jahr nach Beginn der Vertragslaufzeit bereits mehr als verdoppelt. In der Sache ist eine Verdoppelung des Auftragsvolumens mit einer nochmaligen Vergabe des gleichen Auftrags

gleichzusetzen und somit immer als erhebliche Ausweitung anzusehen.¹⁸ Daher lag eine wesentliche Auftragsänderung vor, die spätestens bei Verdopplung des Auftragswertes ein neues Vergabeverfahren erfordert hätte. Auf den Ausnahmetatbestand des § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB, der im Übrigen erst ab dem 18. April 2016 galt, können Sie sich also nicht berufen. Hierzu hätten Sie außerdem prüfen und dokumentieren müssen, ob sämtliche Tatbestandsmerkmale der Vorschrift vorlagen.

Die mit der Annahme der zusätzlichen Leistungen verbundenen Auftragsänderungen unter Verzicht auf ein neues Vergabeverfahren waren spätestens mit der Verdopplung des Auftragswertes vergaberechtswidrig.

Sie sollten zusätzliche Leistungen nur dann bezahlen, wenn hierfür eine Rechtsgrundlage besteht und die Leistungen zweifelsfrei erbracht worden sind.

Empfehlung

Wir forderten Sie auf zu prüfen, ob diese beiden Voraussetzungen (Rechtsgrundlage/tatsächliche Leistungserbringung) vorgelegen haben. Sie müssen bei angebotenen zusätzlichen Leistungen genau prüfen, ob und welche Leistungen bereits vertraglich vereinbart und damit nicht zusätzlich zu vergüten sind. In diesem Fall müssen Sie auf Einhaltung des Vertrages bestehen und eine zusätzliche Vergütung ablehnen. Bei Leistungen, die tatsächlich über die vertraglich vereinbarten hinausgehen, müssen Sie Bedarf und Wirtschaftlichkeit nachweisen. Sie müssen bei der notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch noch einmal überprüfen, welche Alternative die wirtschaftlich vorteilhafte Lösung ist: Eigenes Personal ganz oder teilweise einzusetzen, den Vertrag unter Beachtung der Kündigungsfrist zu beenden und die Leistungen neu zu vergeben oder den Auftrag – unter Beachtung der vergaberechtlichen Vorgaben – zu ändern.

Aufträge dürfen Sie unter Verzicht auf ein erneutes Vergabeverfahren nur ändern, wenn dies vergaberechtlich zulässig ist. Dies müssen Sie anhand der einschlägigen Bestimmungen eingehend prüfen. Prüfung und Ergebnisse dieser Prüfung sind sorgfältig zu dokumentieren. Bei einem Neuaufbau einer GS mit einer dynamischen Entwicklung ist eine enge Begleitung unabdingbar, um zusätzliche Ausgaben durch nicht vereinbarte Leistungen sowie Vergaberechtsverstöße zu verhindern. Hierzu müssen Sie ein deutlich verbessertes Monitoring etablieren.

Stellungnahme des BMWK

Ihre Stellungnahme zum Vertrag GS vom 7. Juli 2015 unterteilten Sie in die drei Bereiche:

¹⁸ So zur erheblichen Auftragserweiterung (Regelbeispiel des § 132 Absatz 1 Nummer 3 GWB) Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 4. Auflage 2020, § 132 GWB, Rn. 26; Jaeger in: Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht, Band 3, 2018, § 132 Rn. 15 Röwerkamp u. a., Kommentar zum GWB-Vergaberecht, 5. Auflage 2020, § 132 GWB, Rn. 71.

- Überprüfung der Wirtschaftlichkeit,
- Fehlentwicklungen aufgrund von Mängeln im begleitenden Monitoring und
- Prüfung von Mehr- und Zusatzleistungen.

Überprüfung der Wirtschaftlichkeit

Zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit führten Sie aus, dass die Beauftragung des Projektträgers (PT) Mitte April 2015 nach öffentlicher Ausschreibung ergangen sei. Der beauftragte PT habe entsprechend der Leistungsbeschreibung seine Tätigkeit aufgrund der Dringlichkeit umgehend aufgenommen. Die ursprüngliche Beauftragung habe die notwendigen Leistungen quantitativ nicht mehr abgedeckt. Mehraufgaben, welche sich aus den politischen Erwartungen, insbesondere denen aus den Leitungsgremien ergeben hätten, hätten kurz nach Vertragsunterzeichnung zu einer sprunghaft erhöhten Kostenaufstellung geführt. Hierfür seien mehrere Entwicklungen verantwortlich gewesen, wie z. B. die Implementierung verschiedener Gremien (Leitung, Lenkungskreis, Strategiekreis). Nach einer Leitungssitzung am 23. Juli 2015 hätten Sie und das BMBF den Willen bekräftigt, zur Erreichung der gesetzten Ziele die GS — falls notwendig — mit mehr Mitteln auszustatten, um die kurzfristigen Mehranforderungen erfüllen zu können. Aus Ihrer Sicht habe es zum damaligen Zeitpunkt keine andere Handlungsoption gegeben, als den bestehenden Vertrag weiterzuführen und mit weiteren Mitteln auszustatten. Es habe keine Möglichkeit bestanden, die Tätigkeiten des Auftragsnehmers zu stoppen oder diesen nur die ursprünglich geplante Leistung umsetzen zu lassen. Eine Unterbrechung oder Verminderung der benötigten Leistungserbringung sei aufgrund der politischen Erwartungshaltungen ebenso unmöglich gewesen wie die Leistungen durch einen anderen Dienstleister durchführen zu lassen. Im Falle der Beauftragung eines anderen Dienstleisters wäre der Abbruch eines konsistenten Prozess- und Gremienmanagements zu erwarten gewesen.

Die GS fungiere durch die kontinuierliche Begleitung als anerkannter neutraler und stetiger Vertrauensanker und sei aus dieser gewachsenen Position heraus in der Lage, das Netzwerk mit ausreichender Akzeptanz aller Akteure zu moderieren. Die Etablierung eines neuen Dienstleisters hätte zu diesem Zeitpunkt erhebliche Zeit beansprucht, bis dieser seine Aufgaben in gleicher Qualität und Quantität hätte erbringen können. Daneben wäre die Beauftragung eines neuen Dienstleisters mit zusätzlichen Kosten verbunden gewesen. Die erbrachten Mehr- und Zusatzleistungen seien für Sie für eine zeitnahe und zielführende Realisierung des Maßnahmenerfolgs sowie für die Erfüllung der dringlichen Anliegen der Leitungsgremien zwingend erforderlich und somit wirtschaftlich unschädlich gewesen. Sie sicherten zu, dass entsprechende Prüfungen und Ergebnisse sorgfältig dokumentiert würden.

Fehlentwicklungen aufgrund von Mängeln im begleitenden Monitoring

Nach Vorlage der neuen Kostenkalkulation durch den Auftragnehmer im Juli 2015 hätten Sie für ein verbessertes Monitoring gemeinsam mit dem Auftragnehmer als Übergangslösung eine Übersicht zur genauen Darstellung der Leistungen entwickelt. Sie zeige genau die im betrachteten Vertrag vereinbarten Leistungen und die Leistungen, die über diese hinausgehen. Zudem hätten Sie eine Vereinbarung mit dem Auftragnehmer getroffen, dass alle

Leistungen, die nach Ansicht des Auftragnehmers nicht mit der Vertragspauschale abgegolten sind und einer gesonderten Abrechnung bedürfen, dem Referat rechtzeitig vorher zur schriftlichen Genehmigung (inkl. verbindlicher Kostenkalkulation) vorzulegen sind. Diese seien individuell geprüft, genehmigt oder abgelehnt worden. Nur schriftlich genehmigte Intensivierungsleistungen hätten seitens des Auftragnehmers abgerechnet werden können. Unter erheblichem Personalmangel sei mit der Erarbeitung eines neuen Konzepts zur Abbildung der Komplexität der Geschäftsstellentätigkeiten und den notwendigen Vorbereitungen für eine Neuausschreibung begonnen worden.

Prüfung von Mehr- und Zusatzleistungen

Die erstmalige Beauftragung mit dem Betrieb der Dialogplattform sei ohne gesicherte Erfahrungswerte für Plattformbetriebe erfolgt und in einer sehr konservativen Kostenkalkulation und Beauftragung gemündet. Das bedeutende Bundesinteresse — die weltweite Stellung Deutschlands im Bereich Industrie 4.0 nicht zu verlieren — sowie das gleichgelagerte nachdrückliche Interesse der höchsten Industrie- und Politikebenen habe zu sehr hohen Erwartungshaltungen gegenüber der erfolgreichen Implementierung und Umsetzung der „Plattform Industrie 4.0“ geführt. Aus den mit einer schnellen Zielerreichung einhergehenden dynamischen Prozessen hätten kurzfristig beauftragte/anfallende Mehr- und Zusatzleistungen resultiert. Diese Mehr- und Zusatzleistungen seien für eine zeitnahe und zielführende Realisierung des Maßnahmen Erfolgs sowie für die Erfüllung der Erwartungen der Leitungsgremien zwingend erforderlich gewesen. Nach den ersten drei laufenden Monaten der Dialogplattform habe nachgesteuert und eine angepasste Kostenaufstellung seitens der GS vorgenommen werden müssen. Die zu erbringenden bzw. die erbrachten Leistungen seien in ihrem Umfang zur Realisierung des Maßnahmen Erfolgs erforderlich gewesen. Nach Einsetzung einer neuen Referatsleitung und nach Vorliegen einer angepassten Kostenaufstellung seien in einem aufwändigen Prozess Mehrleistungen und zusätzliche Leistungen gegenüber den bereits beauftragten Leistungen abgegrenzt und beziffert worden. Die vom Vertrag abweichenden ausgeführten Leistungen seien angenommen und entsprechend vergütet worden (§ 2 VOL/B Absatz 4). Knapp 200 000 Euro seien gegenüber dem Auftragnehmer einbehalten worden. Alternativ hätte das BMWK im Detail nachweisen müssen, welche (Teil-)Leistungen in welchem Umfang „nicht wie in Rechnung gestellt“ geleistet wurden. Eine Nichtzahlung hätte in einer Klage seitens des Auftragnehmers gemündet und den Verzug der Leistungserbringung, ggf. sogar die Einstellung derselben und die Kündigung des Vertrags nach sich gezogen. Dies hätte zu einem erheblichen Schaden mit Blick auf den Maßnahmen Erfolg und zu einem irreparablen Image- und Vertrauensverlust in der Industrie-4.0-Community geführt. Der Aufwand für die im Rahmen der Schadensregulierung notwendige Detailprüfung wäre unverhältnismäßig gewesen, eine Einigung somit wirtschaftlicher.

Nach Ihrer Auffassung sei eine sofortige Kündigung des Auftrags zur Führung der GS zu keinem Zeitpunkt eine wirtschaftliche Option gewesen, sondern hätte die Umsetzung der Aktivitäten der Dialogplattform Industrie 4.0 mit beträchtlichen negativen Folgen zeitweise ausgesetzt, wenn nicht sogar insgesamt gefährdet. Die zu diesem Zeitpunkt bereits aktiv beteiligten Unternehmen und Institutionen hätten sich mit aller Wahrscheinlichkeit zurückgezogen. Der Strahleffekt auf weitere Unternehmen und Institutionen wäre erheblich gewesen. Aufgrund der damit verbundenen Gefährdung des Maßnahmen Erfolgs sei eine sofortige

Kündigung des Vertrags mit einer damit verbundenen Verzögerung der Maßnahmenumsetzung keine Option gewesen. Um die weitere Kostenentwicklung der GS in einen vertragsgemäß und haushaltsrechtlich geordneten, gesteuerten Prozess zu überführen, sei der Auftragnehmer Anfang Dezember 2015 dazu aufgefordert worden, künftig alle zusätzlichen Leistungen rechtzeitig vorher zur schriftlichen Genehmigung vorzulegen und mit einer verbindlichen Kostenkalkulation zu versehen. Diese Leistungen, die nach Ansicht des Auftragnehmers nicht mit der Vertragspauschale abgegolten sind/werden (können) und einer gesonderten Abrechnung bedürfen (Intensivierungsleistungen im Rahmen des Vertrages sowie zusätzliche Leistungen außerhalb des Vertrages), wurden vom BMWK dahingehend geprüft, ob eine Genehmigung erteilt werden konnte oder nicht.

Sie sagten zu, künftig in vergleichbaren Fällen dafür zu sorgen, dass für einen Maßnahmeerfolg notwendige und geeignete Schritte rechtzeitig eingeleitet werden.

Abschließende Würdigung

Ihre nachgeschobenen Behauptungen, wonach

- es keine Möglichkeit gegeben habe, die Tätigkeiten des Auftragnehmers zu stoppen oder diesen nur die ursprünglich geplante Leistung umsetzen zu lassen,
- eine sofortige Kündigung des Auftrags zur Führung der GS zu keinem Zeitpunkt eine wirtschaftliche Option gewesen sei und
- es zum damaligen Zeitpunkt keine andere Handlungsoption gegeben habe, als den bestehenden Vertrag weiterzuführen und mit weiteren Mittel auszustatten,

überzeugen nicht und haben Sie nicht weiter belegt. Auch haben Sie nicht dargelegt, inwieweit Sie zumindest den Versuch unternahmen, wirtschaftliches Verwaltungshandeln durch geeignete Alternativen sicherstellen.

Weiter räumen Sie ein, dass Sie die vom Vertrag abweichenden ausgeführten Leistungen angenommen und entsprechend vergütet haben. Statt dem von Ihnen vorgenommenen pauschalen Einbehalt von knapp 200 000 Euro hätten Sie im Detail prüfen müssen, welche (Teil-)Leistungen in welchem Umfang „nicht wie in Rechnung gestellt“ geleistet wurden. Dies hätte gegebenenfalls zu einer deutlich geringeren Vergütung des Auftragnehmers geführt und damit den entsprechenden zusätzlichen Aufwand für eine solche Detailprüfung gerechtfertigt. Ob deshalb die Einigung mit dem Auftragnehmer – wie von Ihnen angenommen – wirtschaftlich war, bleibt fraglich.

Wir erwarten, dass Sie unwirtschaftliche Verträge nach Möglichkeit schnellstmöglich kündigen und Neuvergaben einleiten. Wenn Sie ein vertraglich eingeräumtes Kündigungsrecht haben, sollten Sie dieses in derartigen Fällen ausüben. Dies gebietet schon die Verpflichtung bei der Ausführung des Haushaltsplanes, nur Ausgaben zu veranlassen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind.

Grundsätzlich sollten Sie außerdem vermeiden, von Vertragspartnern in einer Weise abhängig zu werden, die eine Kündigung – nach Ihren Aussagen – nahezu unmöglich macht. Dazu sollten Sie die Vergabevorschriften einhalten, nur eindeutig vereinbarte Vertragsleistungen vergüten und bei Vertragsänderungen aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vornehmen.

2.1.4 Vertrag Geschäftsstelle vom 6. September 2016

Feststellungen

Im Beschaffungsantrag zur Ausschreibung der „Geschäftsstelle Plattform Industrie 4.0“ vom 13. April 2016 schätzte Ihr Fachreferat den Auftragswert für den neuen Vertrag über vier Jahre inklusive Verlängerungsoptionen auf über 6,6 Mio. Euro ohne USt¹⁹ (1,65 Mio. Euro pro Jahr)

Sie leiteten ein offenes Verfahren ein. Es ging nur ein Angebot über 1,8 Mio. Euro pro Jahr ein (insgesamt für vier Jahre über 7,2 Mio. Euro). Es stammte von der Bietergemeinschaft, die schon zuvor mit dem Betrieb der GS beauftragt war. Ihr Referat IVA5 bewertete das Angebot als „sehr gut qualifiziert“ und erteilte ihm am 4. August 2016 den Zuschlag. Der Vertrag vom 6. September 2016 sah eine Vergütung bis zu maximal 2 Mio. Euro vor. Er hatte eine Laufzeit von zwölf Monaten ab Vertragsabschluss und enthielt die Option einer dreimaligen Verlängerung um je ein Jahr.

Er umfasste folgende fünf Arbeitspakete:

- 2.1 Betrieb der GS (309 660 Euro),
- 2.2 Betreuung und Durchführung von Gremiensitzungen (434 702 Euro),
- 2.3 Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit (341 825 Euro),
- 2.4 Veranstaltungsorganisation (431 250 Euro) und
- 2.5 Nationale und internationale Zusammenarbeit (304 455 Euro).

Die Vertragspartner vereinbarten in der Folgezeit insgesamt sechs Vertragsänderungen:

¹⁹ Im Weiteren sind alle Auftragswerte ohne Umsatzsteuer bezeichnet, falls nicht anders angegeben.

Tabelle 1

Änderungen des Vertrages vom 6. September 2016

Nr. der Änderung	Datum der Änderung	Grund der Änderung
1	4. Juli 2017	Vertragsverlängerung vom 1. September 2017 bis 31. August 2018
2	28. Dezember 2017	Erweiterung um die Arbeitspakete 2.6 und 2.7
3	19. September 2018	Vertragsverlängerung vom 1. September 2018 bis 31. August 2019; Ergänzung des Arbeitspaketes 2.1 (Punkte l bis p); Aufstockung der Pauschale beim Arbeitspaket 2.2.; Erhöhung der monatlichen Pauschale beim Arbeitspaket 2.6
4	9. Oktober 2019	Vertragsverlängerung vom 1. September 2019 bis zum 31. August 2020; Ergänzung um das Arbeitspaket 2.8
5	8. Juni 2020	Erweiterung des Vertrages um das Arbeitspaket 2.9
6	20. August 2020	Verlängerung der Vertragslaufzeit vom 1. September bis zum 31. Dezember 2020

Quelle: Auswertung der jeweiligen Vertragsanpassungen.

Die erste Vertragsänderung betraf die Option der Vertragsverlängerung um ein weiteres Jahr von September 2017 bis August 2018. Mit der zweiten Vertragsänderung erweiterten die Vertragspartner den Vertrag um die neuen Arbeitspakete

- 2.6 Konzeptionelle und kommunikative Unterstützung der Arbeitsgruppen sowie
- 2.7 Transfernetz Mittelstand 4.0.

§ 132 Absatz 2 Satz 1 des GWB sieht vor, dass eine Änderung eines öffentlichen Auftrages ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zulässig ist, u. a. wenn

1. in den ursprünglichen Vergabeunterlagen klare, genaue und eindeutig formulierte Überprüfungsklauseln oder Optionen vorgesehen sind, die Angaben zu Art, Umfang und Voraussetzungen möglicher Auftragsänderungen enthalten, und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert,
2. zusätzliche Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen erforderlich geworden sind, die nicht in den ursprünglichen Vergabeunterlagen vorgesehen waren, und ein Wechsel des Auftragnehmers
 - a) aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und
 - b) mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten für den öffentlichen Auftraggeber verbunden wäre,

3. die Änderung aufgrund von Umständen erforderlich geworden ist, die der öffentliche Auftraggeber im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht nicht vorhersehen konnte, und sich aufgrund der Änderung der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert.

Bei den Ausnahmetatbeständen gemäß § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummern 2 und 3 GWB darf der Preis um nicht mehr als 50 % des ursprünglichen Auftragswertes erhöht werden.

Sie führten zur zweiten Vertragsänderung aus, dass § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB erfüllt sei, da ein Wechsel des Auftragnehmers nicht zweckmäßig sei.

Die zusätzlichen Leistungen der Arbeitspakete 2.6 und 2.7 könnten nur vom bisherigen Auftragnehmer im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung erbracht werden. Eine Aufgabenwahrnehmung durch Dritte scheide aus, weil eine gesonderte Neuausschreibung der Zusatzleistungen einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand für Sie nach sich zöge. Die zusätzlichen Leistungspakete seien aber vor allem sehr eng mit der bestehenden Leistung des Auftragnehmers verknüpft bzw. könnten von dieser nicht isoliert werden. Zudem verfüge der Auftragnehmer bereits über die bestehenden Kenntnisse und Kontakte, die bei einer Aufgabenübertragung an Dritte verloren gingen bzw. mit einem hohen, unwirtschaftlichen Koordinierungsaufwand auf allen Seiten einhergingen. Der Auftragswert der neuen Zusatzleistungen betrug mit 0,3 Mio. Euro mehr als 13 % des Wertes des erteilten Auftrags von 2 Mio. Euro.

Den dritten Änderungsvertrag schlossen Sie mit dem Auftragnehmer am 19. September 2018. Mit ihm verlängerten Sie den Vertrag bis zum 31. August 2019. Außerdem vereinbarten Sie mit ihm, das Arbeitspaket 2.1 um die Punkte l – p zu ergänzen, wegen erweiterter Leistungen beim Arbeitspaket 2.2 die Pauschalen aufzustocken und beim Arbeitspaket 2.6 die monatliche Pauschale um 6 175 Euro zu erhöhen.

Die nachträgliche Beauftragung sei vergaberechtlich unschädlich, da die Konditionen der Weiterbeauftragung bereits in der Vorabstimmung hinreichend bestimmt und die Verzögerungen durch hausinterne Mitzeichnungserfordernisse bedingt gewesen seien. Die Voraussetzungen gemäß § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 GWB zur Änderung eines öffentlichen Auftrags ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens seien erfüllt. Der Gesamtcharakter habe sich nicht verändert und die zusätzlichen Dienstleistungen seien für den Leistungserfolg zwingend erforderlich. Ein Wechsel des Auftragnehmers sei zudem aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar, mit erheblichen Schwierigkeiten und einem beträchtlichen Mehrbedarf an Haushaltsmitteln für Sie verbunden. Näher begründeten Sie Ihre ablehnende Haltung gegen einen Wechsel des Auftragnehmers nicht. Auch bewege sich der Umfang der Auftragsänderung mit 0,9 Mio. Euro im Rahmen von § 132 Absatz 2 Satz 2 GWB. Ihr Referat I B 6 – Öffentliche Aufträge zeichnete die erneute Änderung des Vertrages ohne erneute Ausschreibung mit, da der neue Auftragswert genau um 50 % über dem ursprünglichen lag. Dabei ging es davon aus, dass der Auftragswert der weiteren Aufstockung lediglich 0,7 Mio. Euro beträgt. Gleichzeitig sei eine nochmalige, dann dritte Verlängerung des Vertrages auf der Grundlage des § 132 Absatz 2 Nummer 1 GWB vergaberechtlich nicht mehr vertretbar. Die vereinbarten Verlängerungsoptionen erstreckten sich nur auf das ursprünglich vereinbarte Leistungsvolumen. Bei einer weiteren Vertragsverlängerung stünde

die Verlängerungsoption in Frage, denn damit würde ein gegenüber dem ursprünglichen Vertrag erheblich veränderter Vertrag verlängert. Ihr Referat I B 6 empfahl daher, die dritte Verlängerungsoption nicht in Anspruch zu nehmen, sondern die Leistungen neu auszuschreiben.

Ihre Zentrale Beschaffungsstelle kündigte an, die dritte Verlängerungsoption zu realisieren, sofern nicht noch weitere Aufstockungen bis zum 31. August 2018 anfielen. Bei dieser Vertragsverlängerung werde voraussichtlich wieder eine Aufstockung vorgesehen sein. Sofern diese wieder unter 50 % bliebe, sei sie vergaberechtlich vertretbar. Die Empfehlung Ihres Referates I B 6 würde dann noch relativiert werden müssen.

Mit dem vierten Änderungsvertrag vom 9. Oktober 2019 verlängerten Sie und der Auftragnehmer die Laufzeit bis zum 31. August 2020. Außerdem ergänzten Sie die vertraglichen Leistungen um das Arbeitspaket 2.8 „Projektbegleitung bei der Durchführung von Fördermaßnahmen des Referates“. Mit dieser Beauftragung des Auftragnehmers als Projektbegleiter wollten Sie die Wirksamkeit der Förderung verbessern, eine rationelle Abwicklung der Vorhaben sichern und damit zur Entlastung Ihres Referates beitragen. Sie hielten den Änderungsvertrag gemäß § 132 Absatz 2 Nummer 2 GWB für zulässig. Sie wiederholten die Begründung zum dritten Änderungsvertrag. Die jährliche Maximalvergütung ab dem 1. September 2019 belaufe sich auf 2,9 Mio. Euro und läge damit fast 50 % über dem ursprünglichen Auftragswert für die Grundlaufzeit. Die Bedenken Ihres Referates I B 6 im Zusammenhang mit dem dritten Änderungsvertrag berücksichtigten Sie bei Ihrer Entscheidung, den vierten Änderungsvertrag abzuschließen, nicht.

Mit dem fünften Änderungsvertrag erweiterten die Parteien den Vertrag um das Arbeitspaket 2.9. „Unterstützung bei der Schaffung einer souveränen europäischen Dateninfrastruktur – Projekt GAIA-X“. Der geschätzte Auftragswert für diese Leistungen belief sich für vier Monate auf maximal 0,8 Mio. Euro. Wegen Einsparungen an anderer Stelle seien aber nur maximal 0,6 Mio. Euro notwendig. Die Voraussetzungen des § 132 Absatz 2 Nummer 2 GWB seien gegeben. Nach Entscheidung Ihrer Leitung sei das Projekt GAIA-X im Spätherbst 2019 offiziell gestartet worden. Der Umfang der dafür benötigten zusätzlichen Leistungen sei bei der letzten Vertragsverlängerung nicht absehbar gewesen. Diese Leistungen könne in sinnvoller Weise nur der Auftragnehmer erbringen. Weitere Dritte kämen nicht in Frage, weil eine gesonderte Neuausschreibung der Zusatzleistungen einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand nach sich zöge und ein Informationsverlust bei der Aufgabenübertragung vermieden werden solle. Die zusätzlichen Arbeiten seien zudem sehr eng mit den bestehenden Arbeitspaketen des jetzigen Auftragnehmers verknüpft. Dieser verfüge zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung bereits über die notwendigen Kenntnisse und Kontakte. Der Wert der Auftragsänderung von 0,6 Mio. Euro betrage 19 % des derzeitigen Vertragsvolumens von 2,9 Mio. Euro.

Mit dem sechsten Änderungsvertrag verlängerten Sie die Vertragslaufzeit bis zum 31. Dezember 2020. Darin enthalten waren die Vergütungsregelungen für die gesamte Laufzeit:

- Grundlaufzeit 1. September 2016 bis 31. August 2017 bis zu 2 Mio. Euro,

- 1. Vertragsverlängerung (1. September 2017 bis 31. August 2018) bis zu 2 Mio. Euro + Aufstockung (Vertragsänderung) bis zu 0,9 Mio. Euro.
- 2. Vertragsverlängerung (1. September 2018 bis 31. August 2019) bis zu 2,9 Mio. Euro,
- 3. Vertragsverlängerung (1. September 2019 bis 31. August 2020) bis zu 2,9 Mio. Euro + Aufstockung (Vertragsänderung) bis zu 0,6 Mio. Euro,
- 4. Vertragsverlängerung (1. September 2020 bis 31. Dezember 2020) bis zu fast 1,7 Mio. Euro zuzüglich der jeweils geltenden gesetzlichen USt.

Sie begründeten die nochmalige Vertragsverlängerung damit, dass die Dialogplattform Industrie 4.0 auch nach Auslaufen des bestehenden Vertrages bis zur Neuvergabe bzw. Abschluss eines neuen ihre Tätigkeit ununterbrochen fortsetzen sollte. Nur der jetzige Dienstleister biete durch seine langjährige Tätigkeit und Erfahrung dafür die Gewähr.

Ein neues Vergabeverfahren bereiteten Sie zum 1. Januar 2021 vor. Der neue Auftrag sah eine Laufzeit von zwei Jahren mit der optionalen Verlängerung von dreimal jeweils einem Jahr vor. Der geschätzte Auftragswert lag bei 5 Mio. Euro (ohne Berücksichtigung der Verlängerungsoptionen). Am 7. Oktober 2020 gaben Sie die Neuausschreibung der GS der Dialogplattform bekannt.

Mit den vorgenannten Vertragsänderungen erweiterten Sie den Auftrag über die ursprünglich vereinbarten fünf Arbeitspakete (AP 1 bis AP 5) hinaus um vier weitere Arbeitspakete. Dabei betrug der jährliche Auftragswert für das jeweilige neue Arbeitspaket

- 2.6 Konzeptionelle und kommunikative Unterstützung der Arbeitsgruppen 267 900 Euro,
- 2.7 Transfernetz Mittelstand 4.0 147 000 Euro,
- 2.8 Projektbegleitung bei der Durchführung von Fördermaßnahmen des Referates 63 720 Euro,
- 2.9 Unterstützung bei der Schaffung einer souveränen europäischen Dateninfrastruktur – Projekt GAIA-X 2 411 400 Euro (Jahreswert).

Darüber hinaus stieg der Auftragswert, weil Sie weitere Aufgaben beim Arbeitspaket 2.1 (jährliche Steigerung um 186 720 Euro) vereinbarten, die Pauschalen je Sitzung des Lenkungskreises um 3 090 auf 8 815 Euro und der Sherparunde je Sitzung um 1 030 auf 2 946 Euro aufstockten (Arbeitspaket 2.2) sowie die monatliche Pauschale beim Arbeitspaket 2.6 von 22 325 auf 28 500 Euro erhöhten.

Nach dem Vertrag stand dem Auftragnehmer unter Berücksichtigung aller Vertragsänderungen eine Vergütung von bis zu 12,4 Mio. Euro für den Zeitraum von September 2016 bis Dezember 2020 zu.

Würdigung

Ihre Begründungen, wonach es zulässig gewesen sein soll, den Auftrag für den Betrieb der GS wiederholt ohne ein erneutes Vergabeverfahren zu ändern, überzeugen nicht.

Sie gaben z. B. bei der zweiten Vertragsänderung an, dass ein Wechsel des Auftragnehmers nicht „zweckmäßig“ sei. Dies entspricht aber nicht den in § 132 Absatz 2 Nummer 2 Buchstaben a und b GWB genannten Tatbestandsmerkmalen.

Sie führten aus, eine Aufgabenwahrnehmung durch Dritte scheide aus, weil eine gesonderte Neuausschreibung der Zusatzleistungen einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand für Sie nach sich zöge. Ein möglicher Aufwand des Auftraggebers für das Vergabeverfahren hat bei der vergaberechtlichen Frage einer Auftragsänderung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens jedoch außer Betracht zu bleiben²⁰. Dasselbe gilt für den geltend gemachten Koordinierungsaufwand, der einem Auftraggeber durch eine Beauftragung eines Dritten entsteht²¹ und den Sie geltend machten. Dass die zusätzlichen Leistungspakete – wie von Ihnen behauptet – sehr eng mit der bestehenden Leistung des Auftragnehmers verknüpft waren bzw. von dieser nicht isoliert werden konnten, haben Sie nicht belegt. Damit führten Sie keinen der in § 132 Absatz 2 Nummer 2 Buchstaben a und b GWB genannten Gründe an, die die Änderung des öffentlichen Auftrags ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens zugelassen hätten.

Den dritten Änderungsvertrag schlossen Sie mit dem Auftragnehmer am 19. September 2018 und verlängerten u. a. darin die Laufzeit des Vertrages, die am 31. August 2018 geendet hatte, rückwirkend ab dem 1. September 2018. Damit änderten Sie den Auftrag nach Ablauf der Vertragslaufzeit. Dies war vergaberechtswidrig. Die von Ihnen vertretene Sicht, dass die nachträgliche Beauftragung vergaberechtlich unschädlich sei, ist nicht haltbar. Auftragsänderungen ohne erneutes Vergabeverfahren sind gemäß § 132 Absatz 1 Satz 1 GWB nur während der Vertragslaufzeit zulässig. Daher ist es unerheblich, ob – wie von Ihnen dargelegt – die Konditionen der Weiterbeauftragung bereits in der Vorabstimmung hinreichend bestimmt waren und hausinterne Mitzeichnungserfordernisse zu Verzögerungen führten.

Im Übrigen hatte Ihr Referat I B 6 bei dieser Vertragsänderung darauf hingewiesen, dass bei einem wesentlich veränderten Leistungsumfang gegenüber dem Ursprungsvertrag eine Auftragsänderung aufgrund von § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GWB vergaberechtlich nicht vertretbar sei. Es hatte mitgezeichnet, da nach den ihm vorliegenden Dokumenten die Änderung genau 50 % ausmache. Tatsächlich hatten der zweite (fast 0,3 Mio. Euro) und der dritte Änderungsvertrag (fast 0,9 Mio. Euro) diese Grenze aber schon überschritten (fast 58 % des ursprünglichen Auftragswertes). Die Option, die der Vertrag enthielt, ließ eine Verlängerung des Vertrages nur über diejenigen Leistungen (Art und Umfang) zu, die bei Vertragsschluss vereinbart waren. Hier aber vereinbarten Sie eine Vertragsverlängerung nicht über die ursprünglich vereinbarten Leistungen, sondern über die inzwischen aufgestockten. Sie konnten sich daher nicht auf den Ausnahmetatbestand des § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GWB berufen. Da der Gesamtwert der Änderung die 50 %-Grenze des § 132 Absatz 1 Satz 2 GWB überschritt, lag auch kein anderer Ausnahmetatbestand vor. Folglich hätten Sie

²⁰ Siehe Kommentar Ziekow/Völlink, Rz. 49 zu § 132 GWB.

²¹ Vgl. Ziekow/Völlink, ebenda.

prüfen müssen, ob es sich um eine wesentliche Auftragsänderung handelte, die gemäß § 132 Absatz 1 Satz 1 GWB ein neues Vergabeverfahren erfordert.

Wegen der Vertragsänderung nach Ablauf der Vertragslaufzeit hätten Sie bereits zu diesem Zeitpunkt eine neue Vergabe des Auftrages vornehmen müssen. Alle weiteren Auftragsänderungen setzten für sich betrachtet den vergaberechtswidrigen Zustand fort.

So wurde mit dem vierten Änderungsvertrag vom 9. Oktober 2019 ebenfalls eine vergaberechtswidrige Auftragsänderung nach Ablauf der Vertragslaufzeit vorgenommen. Der Auftrag wäre neu zu vergeben gewesen. Im Übrigen verstieß diese Auftragsänderung auch aus weiteren Gründen gegen das Vergaberecht.

Die mit diesem Änderungsvertrag vorgenommene Aufstockung war bereits bei der dritten Änderung vorhersehbar. Ihre Zentrale Beschaffungsstelle ging schon zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass mit der vierten Verlängerung eine weitere Aufstockung vorgenommen werde. Der Änderungswert für diese neuerliche Aufstockung lag zwar knapp unter 50 % des ursprünglichen Auftragswertes. Da sie aber bereits vorher absehbar war, durften Sie gemäß § 132 Absatz 2 Satz 3 GWB bei dieser Änderung nicht erneut die Wertgrenze von 50 % des ursprünglichen Auftragswertes ausschöpfen.

Darüber hinaus rechtfertigte es auch die Verlängerungsoption im Ausgangsvertrag nicht, auf ein Vergabeverfahren zu verzichten. Sie wollten nicht den ursprünglichen Vertrag, sondern den inzwischen um zusätzliche Leistungen erweiterten Vertrag verlängern. Mithin war auch hier § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GWB nicht einschlägig. Ein anderer Ausnahmetatbestand kam nicht in Betracht, da die 50 %-Wertgrenze des § 132 Absatz 2 Satz 2 GWB überschritten war. Damit war entscheidend, ob die Vertragsverlängerung und die Aufstockung eine wesentliche Auftragsänderung darstellten, die gemäß § 132 Absatz 1 Satz 1 GWB ein neues Vergabeverfahren erfordert. Nach dem Regelbeispiel in Absatz 1 Nummer 3 des § 132 GWB ist dies bei einer erheblichen Auftragserweiterung der Fall.

Durch die Aufstockungen um insgesamt mehr als 2 Mio. Euro wurde der ursprüngliche Auftragswert mehr als verdoppelt. Dies ist als erhebliche Auftragserweiterung anzusehen. Diese Auftragsänderung unter Verzicht auf ein neues Vergabeverfahren war auch aus diesem Grund vergaberechtswidrig.

Mit dem fünften Änderungsvertrag vereinbarten Sie mit dem Auftragnehmer ein weiteres Arbeitspaket. Auch hier genügten Ihre Gründe für den Verzicht auf ein neues Vergabeverfahren nicht den Anforderungen gemäß § 132 Absatz 2 Nummer 2 GWB. Hierzu verweisen wir auf unsere Beanstandungen zum zweiten Änderungsvertrag.

Mit der sechsten Änderung des Vertrages verlängerten Sie den Vertrag über die im Ursprungsvertrag vereinbarten drei Verlängerungsoptionen hinaus ein viertes Mal bis zum 31. Dezember 2020. Sie hatten es versäumt, rechtzeitig ein Vergabeverfahren für einen Anschlussvertrag ab dem 1. September 2020 einzuleiten. Erst einen Monat vor Ablauf des Vertrags bereiteten Sie ein neues Vergabeverfahren für einen Auftrag ab dem 1. Januar 2021 vor. Mit der Auftragsänderung wollten Sie die Zeit bis zum Beginn des neuen Vertrages

überbrücken. Damit verstießen Sie gegen das Vergaberecht. Da der Ausgangsvertrag Elemente von Rahmenvereinbarungen enthielt, waren die vergaberechtlichen Bestimmungen für Rahmenvereinbarungen zu beachten. Gemäß § 21 Absatz 6 VgV beträgt die Höchstlaufzeit für Rahmenvereinbarungen vier Jahre, es sei denn, es liegt ein im Gegenstand der Rahmenvereinbarung begründeter Sonderfall vor. Ein solcher Sonderfall ist hier weder erkennbar noch von Ihnen dokumentiert. Mithin war die Verlängerung über vier Jahre hinaus vergaberechtswidrig. Darüber hinaus fehlte eine hinreichende Begründung, warum Sie auf ein Vergabeverfahren für den Auftrag ab dem 1. September 2020 verzichteten. Ein Ausnahmetatbestand kam schon deshalb nicht in Betracht, weil die Wertgrenze des § 132 Absatz 2 Satz 2 GWB überschritten war. Der Änderungswert betrug mit 1,7 Mio. Euro mehr als 50 % des ursprünglichen Auftragswertes.

Insgesamt haben Sie die Vorgaben des § 132 GWB mehrfach missachtet. Der Grundvertrag vom 6. September 2016 hätte frühzeitig beendet und eine Neuvergabe der Leistungen eingeleitet werden müssen. So erhöhte sich die nach der Vergabe vorgesehene Gesamtsumme von ursprünglich bis zu 6,6 Mio. Euro auf eine tatsächlich gezahlte Vergütung von 12,4 Mio. Euro für den Zeitraum September 2016 bis Dezember 2020.

Empfehlung

Wir forderten Sie auf, künftig die vergaberechtlichen Bestimmungen des § 132 GWB für Auftragsänderungen unter Verzicht auf ein erneutes Vergabeverfahren zu beachten. Auftragsänderungen sind nach dieser Vorschrift nur während der Vertragslaufzeit zulässig, Verlängerungen sind rechtzeitig einzuleiten. Berufen Sie sich auf Ausnahmetatbestände gemäß § 132 Absatz 2 GWB, müssen Sie das Vorliegen dieser Ausnahmetatbestände detailliert untersuchen und dokumentieren. Insbesondere müssen Sie die nach § 132 Absatz 2 Nummer 2 GWB erforderlichen Gründe belegen, die es rechtfertigen, von einem Wechsel des Auftragnehmers abzusehen. Zweckmäßigkeitserwägungen sind nicht ausreichend.

Ebenso forderten wir Sie auf, künftig die Auffassungen Ihrer Fachreferate einzubeziehen und auf dieser Basis sachgerecht über die weiteren einzuleitenden Schritte zu entscheiden.

Stellungnahme des BMWK

In Ihrer Stellungnahme gingen Sie auf die einzelnen Vertragsänderungen ein.

So begründen Sie die zweite Vertragsänderung und die Erweiterung des Vertrages um die Arbeitspakete (AP) Nummer 2.6 und 2.7 mit der vorab nicht so vorhersagbaren signifikanten Verbreiterung des Netzwerkes und durch die Integration neuer Akteursgruppen. Die Aufstockung sichere die geforderte und notwendige Unterstützung der neuen Netzwerkteile.

Die Erweiterung des bestehenden Auftragsverhältnisses mit dem bestehenden Dienstleister sei bei beiden Punkten die wirtschaftlich vorteilhafte Lösung gewesen, da so bereits etablierte Prozessstrukturen und Netzwerkeffekte in der Aussteuerung der Gremienstruktur genutzt werden konnten. Im Falle der Beauftragung eines weiteren/neuen Dienstleisters seien signifikante zusätzliche Koordinierungskosten an den Schnittstellen der Gremien bzw.

Aufgabenpakete sowie ein Abbruch des konsistenten Prozess- und Gremienmanagements zu befürchten gewesen. Auch hätte ein solches Setting im Widerspruch zum Gesamtansatz des Netzwerkes der „Dialogplattform Industrie 4.0“ gestanden, der auf einem offenen Dialog auf Basis eines gewachsenen, gegenseitigen Vertrauens beruhe/ruhe. Durch die kontinuierliche Begleitung fungiere die GS als anerkannter neutraler und stetiger Vertrauensanker und sei aus dieser gewachsenen Position heraus in der Lage, das Netzwerk mit ausreichender Akzeptanz aller Akteure zu moderieren. Die Etablierung eines weiteren Dienstleisters hätte daher erhebliche Zeit und Kosten beansprucht, bis dieser seine Aufgaben in gleicher Qualität und Quantität hätte erbringen können.

Es sei auch fraglich, ob ein zusätzlich/stattdessen beauftragter Dienstleister das notwendige Vertrauensverhältnis innerhalb der Gremien hätte aufbauen können und ob dies Schwierigkeiten und Verzögerungen in den Prozessen abgewendet hätte. Der Maßnahmenerfolg wäre dann gefährdet gewesen.

Für die dritte Vertragsänderung hätten die bestehenden AP vom Umfang her erweitert werden müssen, da das Netzwerk und die Zahl der Akteure in den einzelnen Gremien signifikant gewachsen seien. Eine qualitative Erweiterung der Aufgaben sei nicht vorgenommen worden, die Beauftragung eines zusätzlichen Dienstleisters wäre nicht wirtschaftlich und nicht zielführend gewesen.

Zur rückwirkenden Vertragsverlängerung führten Sie aus, dass Ihrerseits eine mündliche Willenserklärung gegenüber dem Auftragnehmer noch vor Ablauf des Vertrages erfolgte. Auch der Auftragnehmer habe den Willen zur weiteren Zusammenarbeit erklärt.

Künftig wollen Sie schon im eigenen Interesse interne Verzögerungen vermeiden, damit so Vertragsanpassungen dieser Art vor Vertragsende und formgerecht vollzogen werden.

Zur vierten Vertragsänderung führten Sie aus, dass die Änderung (Erweiterung um AP 2.8) nicht mit dem Ziel vorgenommen worden sei, die Vorschriften des GWB zu umgehen (§ 132 Absatz 2 Satz 3 GWB). Vielmehr basiere die Änderung auf einem zeitlich und sachlich von den vorherigen Auftragsänderungen zu unterscheidenden Sachverhalt.

Sie erläuterten zum AP 2.8 (Projektbegleitung bei der Durchführung von Fördermaßnahmen des Referates), warum die notwendigen Arbeiten zur Begleitung der Implementierungsprojekte der Dialogplattform über den gesamten Projektzyklus hinweg von einem Dienstleister zu erbringen gewesen seien, der gleichermaßen die Entwicklungen innerhalb des Netzwerkes der Dialogplattform und ihrer Gremien begleitet. Nur so habe der notwendige und stetige Abgleich zwischen kontinuierlicher Weiterentwicklung der Konzepte einerseits und Umsetzung in den Projekten andererseits effizient koordiniert und gewährleistet werden. Sie führten aus, dass die Erweiterung des bestehenden Auftrages mit der GS die wirtschaftlich vorteilhafte Lösung gewesen sei. Alternative Dienstleister hätten den notwendigen Abgleich mit den Gremien nicht zielführend leisten können.

Auch diese Vertragsverlängerung hätten Sie erst verspätet wegen interner Verzögerungen (Personalausfall, unbesetzte Stellen und Umsetzungen) unterzeichnen können. Es liege in

Ihrem Interesse, bei Wahrnehmung von Verlängerungsoptionen solche Verträge fristwahrend schriftlich und nicht – wie in diesem Fall erfolgt – mündlich zu schließen, um eine Beweissicherung zu erlangen.

Zukünftig wollen Sie im eigenen Interesse darauf achten, interne Verzögerungen bestmöglich zu vermeiden.

Zur fünften Vertragsänderung führen Sie aus, dass Sie die Preisbegrenzung auf maximal 50 % des ursprünglichen Auftragswertes einhalten. Das Projekt Gaia-X sei eines der wichtigsten digital-politischen Projekte der Bundesregierung und aus der „Dialogplattform Industrie 4.0“ heraus initiiert und im Auftrag der Leitung der Dialogplattform konzipiert. So sei gerade in der Industrie 4.0 das Projekt Gaia-X fest verankert. Als „Spin-Off“ sei das Projekt Gaia-X kontinuierlich und sukzessive aus der initialen Trägerstruktur der „Dialogplattform Industrie 4.0“ und der damit verbundenen Unterstützung durch die GS migriert worden. Es spiele jedoch inhaltlich weiterhin eine zentrale Rolle für die Arbeit der Dialogplattform Industrie 4.0 und für die Erreichung der strategischen Ziele. Dieser Prozess werde durch den etablierten Dienstleister der GS begleitet, da so auf vertrauensvolle und stabile Prozess- und Kommunikationsprozesse aufgesetzt werden konnte. Dies gelte sowohl auf nationaler als auch insbesondere auf europäischer Ebene im Dialog mit dem französischen Wirtschaftsministerium als Co-Initiator der gesamten Initiative. Auf Grund der Erfahrungen und Vorarbeiten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit aus der trilateralen Kooperation mit Italien und Frankreich zur Industrie 4.0 und den damit verbundenen etablierten Arbeitsstrukturen verfüge der bestehende Dienstleister über ein signifikantes Alleinstellungsmerkmal gegenüber alternativen Anbietern. Dies sei wesentlich für die Umsetzung der übergeordneten politischen und der damit verbundenen operativen Ziele des Projektes Gaia-X.

Zur sechsten Vertragsänderung gaben Sie an, dass Sie ebenfalls die Preisbegrenzung auf maximal 50 % des ursprünglichen Auftragswertes eingehalten hätten. Zur Vertragsverlängerung um vier Monate führten Sie aus, dass Ihre Leitungsebene die „Dialogplattform Industrie 4.0“ um Mitarbeit bei der zielgerichteten Konzeptionierung der Förderprogramme in Modul a gebeten habe, um eine bestmögliche Passfähigkeit hinsichtlich Bedarfs- und Förderangebot zu erreichen.

Der Betrieb der GS, die die Implementierung der in den vergangenen Jahren entwickelten Konzepte in die betriebliche Praxis – insbesondere auch im Kontext des „Leitbild 2030 für Industrie 4.0“ – administrativ und koordinierend begleitet habe, sei aus Ihrer Sicht weiterhin zwingend notwendig gewesen, um den Maßeerfolg sowie die Zielvorgaben des Konjunkturpaketes zu gewährleisten.

Nach Ihren Angaben sei es zwingend gewesen, eine Unterbrechung der Aktivitäten und Leistungen der „Dialogplattform Industrie 4.0“ zwischen Auslaufen des bestehenden Vertrages bis zur Neuvergabe bzw. Abschluss eines neuen Dienstleistungsauftrages zu vermeiden. Den auslaufenden Vertrag hätten Sie zur notwendigen weiteren Leistungserbringung bis zum 31. Dezember 2020 verlängert. Nach Ihrer Einschätzung habe einzig der bisherige Dienstleister durch seine langjährige Tätigkeit und Erfahrung mit der GS der „Dialogplattform Industrie

4.0" die Gewähr geboten, die notwendigen Dienstleistungen ohne zeitliche und sachliche Einschränkung fortzuführen.

Abschließende Würdigung

Mit Ihrer Stellungnahme haben Sie nachträglich Gründe zur zweiten und fünften Auftragsänderung vorgetragen. Dokumentiert waren diese aber nicht. Insofern liegt ein Verstoß gegen das vergaberechtliche Transparenzgebot vor.

Ihre nachgeschobenen Gründe rechtfertigen außerdem nicht Ihren Verzicht auf erneute Vergabeverfahren. Sie berufen sich darauf, dass die Beauftragung des bisherigen Dienstleisters die wirtschaftlich vorteilhafteste Lösung gewesen sei. Dadurch hätten Sie bereits etablierte Prozessstrukturen und Netzwerkeffekte nutzen können. Damit ist aber nicht das Tatbestandsmerkmal des § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Buchst a GWB erfüllt. Ein wirtschaftlicher Grund, der einem Wechsel des Auftragnehmers entgegengestanden hätte, wäre allenfalls dann gegeben gewesen, wenn ein anderer Vertragspartner diese Strukturen und Effekte nicht hätte nutzen können. Damit haben Sie aber Ihren Verzicht auf ein Vergabeverfahren nicht begründet. Sie haben auch nicht hinreichend verdeutlicht, dass ein Wechsel des Auftragnehmers mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten verbunden gewesen wäre (§ 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Buchst. b GWB). Sie geben zwar an, die Etablierung eines weiteren Dienstleisters hätte erhebliche Zeit und Kosten beansprucht, bis dieser seine Aufgaben in vergleichbarer Quantität und Qualität hätte erbringen können. Da Sie Zeit und Kosten aber nicht spezifizieren, ist eine Beurteilung, ob das Tatbestandsmerkmal „beträchtliche Zusatzkosten“ erfüllt ist, nicht möglich. Ihre Befürchtung, dass ein neuer Auftragnehmer möglicherweise gar kein Vertrauensverhältnis hätte schaffen können, beruht auf Spekulation.

Für die fünfte Auftragsänderung reicht es nicht aus, wenn Sie angeben, die 50 %-Wertgrenze eingehalten zu haben. Dies haben wir im Übrigen auch nicht in Abrede gestellt. Der Verzicht auf ein erneutes Vergabeverfahren ist gemäß § 132 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 Buchst a GWB nur zulässig, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe einem Wechsel des Auftragnehmers entgegenstehen. Hierfür genügt es nicht, dass es eine inhaltliche Nähe des Projektes GAIA-X zur Initiative Industrie 4.0 gibt, „vertrauensvolle und stabile Prozess- und Kommunikationsprozesse“ bestehen oder der bisherige Vertragspartner ein angebliches „signifikantes Alleinstellungsmerkmal“ im Vergleich zu anderen Anbietern hat. Sie haben nicht dargelegt, dass sich hieraus wirtschaftliche oder technische Gründe ergeben hätten, die einem Auftragnehmerwechsel entgegenstanden. Der Verzicht auf Wettbewerb wäre auch nicht gemäß § 14 Absatz 4 Nummer 2 VgV gerechtfertigt gewesen. Nach dieser Vorschrift ist ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb zulässig, wenn der Auftrag nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht oder bereitgestellt werden kann,

- a) weil ein einzigartiges Kunstwerk oder eine einzigartige künstlerische Leistung erschaffen oder erworben werden soll,
- b) weil aus technischen Gründen kein Wettbewerb vorhanden ist oder
- c) wegen des Schutzes von ausschließlichen Rechten, insbesondere von gewerblichen Schutzrechten.

Keine dieser Alternativen lag hier vor.

Zu den beanstandeten rückwirkenden Vertragsverlängerungen nach Ablauf der Vertragslaufzeit führten Sie aus, dass mündliche Willenserklärungen vor Ablauf des Vertrages vorgelegen hätten. Der Ursprungsvertrag sah die Schriftform für Änderungen und Ergänzungen vor. Eine mündliche Willenserklärung reichte daher nicht aus. Die Vertragsverlängerungen im Zusammenhang mit der dritten und vierten Vertragsänderung vereinbarten Sie somit mit dem Auftragnehmer rechtswirksam erst nach Ablauf der Vertragslaufzeit.

Wir haben außerdem beanstandet, dass die Ausübung der Verlängerungsoption bei beiden Vertragsänderungen auch deshalb vergaberechtswidrig war, weil sich diese Option nicht auf den inzwischen erweiterten Leistungsumfang erstreckte. Hierzu haben Sie sich nicht geäußert. Ebenso wenig äußerten Sie sich dazu, dass die gem. § 132 Absatz 2 Satz 2 und 3 GWB zulässige Wertgrenze von 50 % bei der dritten Auftragsänderung überschritten war. Insofern gehen wir davon aus, dass Sie unsere v. g. Beanstandungen anerkennen.

Bei der vierten Auftragsänderung haben Sie eine Umgehungsabsicht bestritten. Letztendlich kann dahinstehen, ob diese vorlag, da die vierte Auftragsänderung bereits aus dem anderen dargestellten Grund (unzulässige Vertragsverlängerung) vergaberechtswidrig war.

Im Zusammenhang mit der sechsten Auftragsänderung behaupteten Sie in Ihrer Stellungnahme, Sie hätten die 50 %-Wertgrenze eingehalten, ohne dies zu begründen. Zu der Beanstandung, gegen die Laufzeitbegrenzung des § 21 Absatz 6 VgV verstoßen zu haben, führten Sie lediglich an, dass es galt, zwingend eine Unterbrechung zwischen Auslaufen des bestehenden Vertrages bis zur Neuvergabe eines neuen Dienstleistungsauftrages zu vermeiden. Dies stellt jedoch keinen Sonderfall i. S. des § 21 Absatz 6 VgV dar, der eine Überschreitung der Regellaufzeit gerechtfertigt hätte. Mithin war auch die sechste Auftragsänderung vergaberechtswidrig.

Wir bleiben somit bei unserer Beanstandung, dass alle Auftragsänderungen gegen das Vergaberecht verstießen. Sie hätten den Vertrag kündigen und die Leistungen neu vergeben müssen.

Wir fordern Sie deshalb nachdrücklich auf, künftig derartige Vergaberechtsverstöße zu vermeiden. Dazu sollten Sie Ihre Dokumentation verbessern, Dokumentationspflichten einhalten, dabei das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale des § 132 GWB zutreffend und ausreichend begründen sowie Vertragsverlängerungen und erneute Vergabeverfahren rechtzeitig einleiten.

Wir erwarten, dass Sie unsere Hinweise künftig beachten. Wir behalten uns vor, in künftigen Prüfungen einen Schwerpunkt auf die Einhaltung des § 132 GWB zu legen.

2.2 Vollständige Finanzierung der Geschäftsstelle

Feststellungen

Gemäß § 6 der BHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Der Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit aus § 7 Absatz 1 Satz 1 BHO, denn Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die nicht notwendig sind, sind unwirtschaftlich.²²

Die Dialogplattform Industrie 4.0 setzte auf der bereits bestehenden Plattform der Verbände auf. Sie richteten eine GS ein, zu ihren vorgesehenen Aufgaben siehe Tz. 2.1.

Zunächst wollten Sie die GS nur für einen überschaubaren Zeitraum bis Herbst 2017 einrichten. Sie begründeten dies damit, dass Sie die Entscheidungshoheit bei der GS haben müssten. Da die einzubindenden Verbände durchaus unterschiedliche Ziele verfolgten, erschienen eine gemeinsame Kontrolle der GS und zeitintensive Abstimmungsgespräche für eine Konsensbildung nicht sinnvoll. Eine Kofinanzierung durch die Verbände sei somit nicht möglich, die Beteiligung müsse sich auf unterstützende Maßnahmen beschränken.

Auch bei der erneuten Vergabe im Jahre 2016 sollte die GS für einen überschaubaren Zeitraum (zunächst zwei Jahre) neu eingerichtet werden. Der Vertrag vom 6. September 2016 sah eine Laufzeit von zwölf Monaten ab Vertragsschluss mit dreimaliger Verlängerungsoption um je ein Jahr vor. Im Zusammenhang mit den Vertragsverlängerungen erstellten Sie jeweils eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Darin verwiesen Sie regelmäßig auf die durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Abschluss des ursprünglichen Vertrages („*Die Betrachtungen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 07.04.2016 haben weiterhin Bestand*“).

Bei der Neuausschreibung der GS im Jahr 2020 thematisierten Sie eine zeitliche Befristung nicht.

Sie übernehmen vollständig die Kosten für die GS seit ihrer Einrichtung im Jahr 2015. Für den Zeitraum April 2015 bis August 2016 beliefen sich Ihre Ausgaben auf 2,8 Mio. Euro. Für den Zeitraum September 2016 bis Dezember 2020 stand dem Auftragnehmer für den Betrieb der GS eine Vergütung von bis zu 12,4 Mio. Euro zu (siehe Tz. 2.1.4).

Würdigung

Die finanzielle Unterstützung der GS gerade in der Phase ihrer Einrichtung mag erforderlich gewesen sein. Die sich anschließende langjährige Vollfinanzierung der GS mit Bundesmitteln

²² Nägerl in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle Tz. 2 Satz 2 zu § 6 BHO.

in Millionenhöhe sehen wir aber nicht als gerechtfertigt an. Der Bund sollte solche Finanzierungen nur ausnahmsweise dauerhaft gewähren. Sie hätten deshalb eine solche Vollfinanzierung eingehend und nachvollziehbar begründen und Ihre Gründe belegen müssen. Im Zusammenhang mit den mehrfachen Vertragsverlängerungen haben Sie jedenfalls nicht dargelegt, warum Sie eine weitere vollständigen Finanzierung über die zunächst vorgesehenen zwei Jahre als notwendig ansahen.

Ihre Begründung vor Beginn des Betriebs der GS, dass eine Kofinanzierung durch die Verbände nicht möglich sei, überzeugt nicht. Die Entscheidungshoheit über die GS und deren Neutralität hängen nicht ausschließlich von deren Finanzierung ab. Auch ohne finanzielles Engagement können Sie Ihren Einfluss in der Dialogplattform weiterhin in den unterschiedlichen Gremien wie Leitung, Lenkungsreis, Arbeitsgruppen usw. wahrnehmen.

Empfehlung

Wir empfehlen Ihnen die vollständige Finanzierung der GS einzustellen. Wenn der Industrie die Dialogplattform – wie von Ihnen angeführt – wichtig ist, sollte sie die Plattform auch möglichst vollständig finanzieren. Um die Neutralität der GS zu gewährleisten, könnten Sie vertraglich vereinbaren, dass die Leitungsfunktionen Ihres Hauses trotz Fremdfinanzierung in die Steuerung der GS einbezogen sind. Sie sollten einen möglichen Ausstieg aus der vollständigen Finanzierung durch den Bund untersuchen und dann – gegebenenfalls in mehreren Schritten – auch umsetzen.

Stellungnahme des BMWK

Aus Ihrer Sicht ist eine vollständige Finanzierung der GS weiterhin dringend erforderlich. So unterstützten auch die Verbände und Unternehmen die Arbeit der Plattform vielfältig. Die finanzielle Förderung durch die Verbände/Unternehmen sei mit 7,5 Mio. Euro weitaus größer als die finanzielle Förderung durch den Bund. Auch liege der Erfolg der Dialogplattform Industrie 4.0 im erheblichen Bundesinteresse. Der geschlossene Vertrag und das Konstrukt eines Rahmenvertrages biete die notwendige Flexibilität, den Umfang der Tätigkeiten der GS zu steuern. Die Rolle der Dialogplattform werde sich in den nächsten Jahren weiter ändern und die finanzielle Unterstützung durch den Bund (erhebliches Bundesinteresse) werde regelmäßig überprüft. Eine teilweise Übernahme der Kosten der GS durch Verbände oder Unternehmen sehen Sie nicht als realistische Möglichkeit an, auch weil der Nutzen und Erfolg des Projektes insgesamt der gesamten Wirtschaft zu Gute komme und nicht nur unmittelbar den Plattformbeteiligten.

Sie schließen jedoch explizit nicht aus, dass die Dialogplattform in einigen Jahren eine andere Struktur und Aufgabe bekomme, die auch Ihre Rolle, diejenige des weiter beteiligten Ressorts (BMBF) und die Finanzierung ändern werde.

Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie regelmäßig prüfen wollen, in welcher Höhe eine finanzielle Unterstützung der GS noch im erheblichen Bundesinteresse liegt. Dabei sollten Sie auch

untersuchen, ob das bisherige finanzielle Engagement der Wirtschaft auf die vollständige Finanzierung der GS ausgeweitet werden kann.

Wir erwarten künftig eine entsprechende jährliche Prüfung.

Wir behalten uns vor, die Prüfungsfeststellungen zum Gegenstand unserer parlamentarischen Berichterstattung zu machen oder ein Nachfrageverfahren durchzuführen.

3 Erfolgskontrolle

Feststellungen

Begriff und Zweck der Erfolgskontrolle sind in VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO definiert. Die Erfolgskontrolle dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung in drei Schritten festzustellen,

- ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- ob die Maßnahme geeignet und ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerns rechtzeitig erkannt werden.

a) Zielerreichungskontrolle

In Ihrem MCS-Datenblatt Nummer 594 zur Initiative Industrie 4.0 beschreiben Sie drei Ziele für die Dialogplattform Industrie 4.0:

- Erste Priorität: Handlungsempfehlungen für Wirtschaft, Politik und Wissenschaft erarbeiten,
- Zweite Priorität: Umsetzung des Leitbildes 2030 für Industrie 4.0 in der Praxis und
- Dritte Priorität: Nationale und internationale Vernetzung und Kooperation unterstützen.

Zur Konkretisierung der Ziele geben Sie zusätzlich Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung an.

Danach sollen sich die Handlungsempfehlungen (erste Priorität) anhand Qualität, Anzahl und Downloadzahlen von Leitfäden, Diskussions-, Arbeits- und Ergebnispapieren messen lassen.

Die Umsetzung des Leitbildes 2030 (zweite Priorität) soll sich etablieren durch Konzepte in der praktischen Anwendung, Initiierung von Umsetzungsinitiativen und Veranstaltungen. Dazu sollen deren Anzahl und Wirkungsgrad erfasst werden.

Die nationale und internationale Vernetzung (dritte Priorität) soll sich an der Anzahl von Abschlüssen von Memorandums of Understanding und ihrem Umsetzungsfortschritt sowie gemeinsamen Strategiepapieren, Industrie 4.0 Botschaftern, nationalen sowie internationalen Veranstaltungen und Messeteilnahmen messen lassen.

In Ihrem MCS-Datenblatt nennen Sie Soll- und Ist-Werte zur Zielerreichung. So ist für die erste Priorität ein Soll-Wert von 300 (Ist: 214), für die zweite Priorität ein Soll-Wert von 900 (Ist: 810) und für die dritte Priorität ein Soll-Wert von 400 (Ist: 342) angegeben. Wie sich die Soll-Werte für die Prioritäten zusammensetzen bzw. auf die einzelnen Indikatoren verteilen, ist dem MCS-Datenblatt nicht zu entnehmen. Ebenso wenig ist nachvollziehbar, wie aus Qualität, Anzahl und Downloadzahlen, aus Anzahl und Wirkungsgrad oder aus Anzahl und Umsetzungsfortschritt Ist-Werte ermittelt wurden. Dem Datenblatt sind darüber hinaus keine Daten zur laufenden Aktualisierung und Anpassung der Bedarfe zu entnehmen. Die angegebenen Soll- und Ist-Werte veränderten sich im Zeitraum 12. September 2019 bis 2. November 2020 nicht.

Ihr Referat IV A 3 erstellte im Januar 2020 eine „abschließende Erfolgskontrolle nach § 7 BHO“ zur Maßnahme 0901 – 686 24 „Initiative Industrie 4.0.“ In dem entsprechenden Vermerk führten Sie unter Punkt III „Zielerreichung Soll-Ist-Vergleich in Umsetzung der übertragenen Aufgaben (Output)“ aus, dass die konkret festgelegten Meilensteine bei der Umsetzung der übertragenen Aufgaben erreicht wurden. Sie gaben an, dass die internen und externen Kommunikations- und Kooperationsprozesse in der Dialogplattform Industrie 4.0 und ebenso die Organisation und Unterstützung der Gremienarbeit der Dialogplattform sichergestellt seien. Weiter seien geeignete Kommunikationsformate entwickelt, Fachinhalte anschaulich präsentiert und Orientierungen für Unternehmen (insbesondere für KMUs) geschaffen worden. So habe die Dialogplattform Sie bei der öffentlichkeitswirksamen Darstellung und Verbreitung der Ergebnisse sowie bei der internationalen Kooperation unterstützt.

Sie fassten die Dialogplattformergebnisse seit dem Jahr 2015 in einer Übersicht zusammen, indem Sie auf die Indikatoren der jeweiligen Zielbeschreibungen eingingen. Sie führten aus, dass die Dialogplattform u. a.

- durch zehn Anwendungsszenarien die Vision von Industrie 4.0 greifbar machte,
- 150 Fachpublikationen veröffentlichte und mehr als 300 000 Downloads zählte,
- über 20 Partner im Transfer-Netzwerk Industrie 4.0 bündelte,
- 65 Veranstaltungen aus der Reihe Industrie 4.0@Mittelstand durchführte,
- 370 Anwendungsbeispiele auf der Industrie 4.0-Landkarte aufführte und
- über 120 kostenfreie Informations- und Unterstützungsangebote für Unternehmen im Industrie 4.0-Kompass darstellte.

Sie sahen die Ziele der Dialogplattform als erfüllt an. Eine Zuordnung der einzelnen beispielhaft aufgeführten Maßnahmen zu denen im MCS-Datenblatt festgelegten Indikatoren nahmen Sie nicht vor. Die im MCS-Datenblatt vorgegebenen und die in der Übersicht dargestellten Ziele sind nicht identisch.

Zu den Eintragungen in MCS verfügten Sie über keine Aufzeichnungen, die Aufschluss zu den angesprochenen Ist- und Soll-Werten geben. Weitere Nachforschungen seien noch nicht abgeschlossen. Weil die MCS-Datenbank aus daten- und personenschutzrechtlichen Gründen von zentraler Seite keine Rückverfolgung zulassen dürfe, könnten die mit dem Fördercontrolling befassten Stellen auch nicht hilfsweise eine Recherche durchführen.

In unserer Bemerkung „Erfolg von Förderprogrammen im Umfang von über 6 Mrd. Euro jährlich weiterhin nicht ausreichend belegt“ forderten wir Sie bereits im Jahr 2019 auf, die Datenqualität des MCS soweit zu verbessern, dass die Auswertungen für Unterstützungszwecke bei der Erfolgskontrolle nutzbar werden.²³

Bei der Zielerreichungskontrolle durch einen konkreten Soll-Ist-Vergleich stellten Sie in Ihrem MCS-Datenblatt die Soll-Werte (300, 900, 400) den Ist-Werten (214, 810, 342) gegenüber und bewerteten die Zielerreichung für alle drei Prioritäten mit „gut“. Ob die Ermittlung der Ist-Werte auf der Grundlage des Vermerkes zur abschließenden Erfolgskontrolle erfolgte, konnten wir nicht nachvollziehen und auch nach Nachfrage nicht klären.

b) Wirkungskontrolle

In der abschließenden Erfolgskontrolle stellten Sie zur Wirkungskontrolle fest, dass es mit der Dialogplattform Industrie 4.0 gelungen sei, das als Schlagwort gestartete Projekt „Industrie 4.0“ in das Bewusstsein der Entscheidungsträger zu bringen. Mit Fachinformationen, Netzworkebildung und Erfahrungsaustausch, Entwicklung von konkreten Konzepten und Handlungsempfehlungen habe Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden können. Die Dialogplattform habe sich dadurch eine hohe Reputation erarbeitet, die sie auch global zum gefragten Ansprechpartner mache. Die Dialogplattform Industrie 4.0 habe sich damit als richtiges und effizientes Mittel zur Erreichung der übergeordneten politischen Ziele erwiesen. Auf die Tätigkeiten der GS bzw. deren Beitrag zu den „Erfolgen“ der Dialogplattform gingen Sie – unter dem Teilabschnitt Wirkungskontrolle – nicht gesondert ein.

c) Maßnahmenwirtschaftlichkeit

Sie verglichen den Mittelbedarf für die Aufgabenwahrnehmung durch Sie mit demjenigen des externen Unternehmens. Sie kamen zu dem Schluss, dass im Ergebnis bei Aufgabenwahrnehmung durch Sie regelmäßig erhebliche Mehrkosten entstanden wären (2016: rund 87 000 Euro; 2017: rund 340 000 Euro; 2018: rund 617 000 Euro; 2019: rund 560 000 Euro).

²³ Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Ergänzungsband), Bundestagsdrucksache 19/18300 Nummer 7.

In Ihrem Vergleich gingen Sie jeweils davon aus, dass Sie deutlich mehr Personal benötigt hätten als es das Bieterkonsortium tatsächlich einsetzte.

Sie erläuterten in Ihrem Prüfvermerk zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 BHO im Zusammenhang mit der Neuausschreibung der GS, dass Sie aufgrund bisheriger Erfahrungen mittelfristig von einem Personalbedarf von 14 Vollzeitstellen ausgehen, wenn Sie die Aufgabe selbst übernehmen. Sie stellten die Ausgaben für die Aufgabenwahrnehmung durch Sie denen eines externen Unternehmens gegenüber. Ihren Mittelbedarf errechneten Sie anhand des Rundschreibens des Bundesministeriums der Finanzen zu Personal- und Sachkosten. In der Vergleichsberechnung gaben Sie die Ausgaben des externen Unternehmens für das erste Vertragsjahr pauschal mit knapp 2 Mio. Euro inkl. USt an. Dazu bezifferte der Auftragnehmer in seiner Präsentation zur Vergabe zum September 2016 den Personalbedarf der GS mit 7,3 Personen plus zusätzlich einer Mitarbeiterin/einem Mitarbeiter bei Bedarf. Sie bewerteten diesen Personalbedarf in Ihrem Vermerk zur Prüfung und Wertung des Angebotes als auskömmlich.

Der Auftragnehmer setzte sein Personal variabel in der GS ein. So variierten die eingesetzten Vollzeitäquivalente in der GS wie folgt:

Tabelle 2

Eingesetztes Personal in der GS (in Vollzeitäquivalenten)

Laufzeit	von	bis
Mai 2015 bis 31.08.2016	6,23	13,94
01.09.2016 bis 31.08.2017	8,83	18,28
01.09.2017 bis 31.08.2019	10,41	19,47
01.09.2018 bis 31.08.2019	11,45	19,68
01.09.2019 bis 31.08.2020	13,55	20,15

Quelle: Aus Tabelle FTE_2015_2020_BMWi_C3 (per E-Mail übersandt).

Nach dem Vermerk zur Erfolgskontrolle beliefen sich die Personalkosten auf 55 bis 70 % der Gesamtaufwendungen aus dem Haushaltstitel für die Jahre 2017 bis 2019. So betrugen sie für die GS im Jahr 2017 fast 2,2 Mio. Euro, im Jahr 2018 knapp 2,9 Mio. Euro und im Jahr 2019 über 3,7 Mio. Euro.

Zu der Frage, ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen der Dialogplattform Industrie 4.0 insgesamt wirtschaftlich war, enthielt der Vermerk keine Angabe.

d) Begleitende Erfolgskontrolle

Durch die jährlichen Fortschrittsberichte der GS und die regelmäßig stattfindenden Jour Fixes informierten Sie sich nach eigenen Angaben laufend über die durchgeführten Tätigkeiten. Eine förmliche begleitende Erfolgskontrolle für die Vertragslaufzeiten bis zum

31. Dezember 2020 des Auftrags für die Dialogplattform anhand von festgelegten Zielwerten existierte bisher aber nicht.

In der Zusammenfassung der Ergebnisse Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle regten Sie u. a. an, künftig bei einer Neuvergabe zur Fortsetzung der Maßnahme eine begleitende Erfolgskontrolle durchzuführen. So solle auf Grundlage bisheriger Erfahrungen und der Wirkungslogik ein Konzept für die Erfolgskontrolle gemeinsam mit dem Auftragnehmer entwickelt und überprüfbare Vorgaben für die Zielerreichung vereinbart werden.

Würdigung

Sie haben den Erfolg der Initiative Industrie 4.0 nicht ausreichend kontrolliert. Ob diese fortgesetzt, verändert oder eingestellt werden sollte, konnten Sie daher nicht verlässlich beurteilen.

Ihre Feststellung im Vermerk zur abschließenden Erfolgskontrolle, die Ziele der Dialogplattform Industrie 4.0 seien erfüllt, war kein belastbares Ergebnis. Die dort genannten Ziele waren nämlich nicht identisch mit denen, die im MCS-Datenblatt genannt waren. Auch die jeweiligen Indikatoren waren unterschiedlich. Die Bewertungen aus dem Vermerk Ihres Referates und diejenigen aus dem MCS-Datenblatt beruhten somit auf unterschiedlichen Grundlagen. Deshalb konnte die Zielerreichung nicht bewertet werden.

Für die Zielwerte (Soll) des MCS-Datenblattes hätte es konkreter Angaben bedurft, ab welcher Anzahl z. B. an Handlungsempfehlungen oder Informationen an Unternehmen die jeweiligen Soll-Werte mit welcher Bewertung erreicht werden können. Welche Anforderungen z. B. für den Soll-Wert 300 bei den Handlungsempfehlungen an Qualität, Anzahl und Downloadzahlen von Leitfäden, Diskussions-, Arbeits- und Ergebnispapieren gestellt waren, war Ihrem Fachreferat nicht bekannt. Ohne diese Kenntnis ist eine Zielerreichungskontrolle jedoch nicht möglich. Es fehlte im Vermerk zur Erfolgskontrolle außerdem an der Zuordnung der durchgeführten Aufgaben und Maßnahmen zu den Zielen aus dem MSC-Datenblatt sowie eine Darstellung, welche Ist-Werte sich für die Zielindikatoren aus der jeweiligen Anzahl dieser durchgeführten Aufgaben und Maßnahmen herleiten lassen. Auch die Indikatoren, mit denen die Ziele messbar gemacht werden sollten, beheben die Mängel nicht. Da Ihre Indikatoren stets leicht messbare Elemente (Anzahl) mit schwierig zu bestimmenden wie z. B. Wirkungsgrad oder Umsetzungsfortschritt kombinieren, ermöglichen sie keine einfache und eindeutige Messung.

Da Ihrem Fachreferat die Anforderungen an die Eintragungen bei Soll- und Ist-Werten im MCS-Datenblatt nicht bekannt waren, leisteten diese auch keinen sinnvollen Beitrag zur Erfolgskontrolle. Das MCS-Datenblatt Nummer 594 stellt damit einen weiteren Fall der völlig unzureichenden Nutzung des Maßnahmen-Controlling-Systems dar.

Da die Ziele nicht messbar ausgestaltet waren, war es von vornherein ausgeschlossen, dass Ihr für die Dialogplattform zuständiges Referat den Erfolg der Plattform bewerten kann. Ein Vergleich der geplanten mit der tatsächlichen Zielerreichung ist nämlich nur dann möglich,

wenn die Ziele entsprechend den sogenannten SMART-Kriterien²⁴ definiert sind und diese Definitionen auch bei der Gegenüberstellung der Soll- und Ist-Werten Berücksichtigung finden. Eine Aufzählung von durchgeführten Aktivitäten ohne Bezug zu Soll- und Ist-Werten erfüllt diese Anforderung nicht. Da die GS keinem Selbstzweck dient, reicht es für eine Zielerreichungskontrolle nicht aus, nur die Ebene des Outputs zu betrachten.

Auch Ihre Darstellung der Zielerreichung in Ihrer abschließenden Erfolgskontrolle war kein Soll-Ist-Vergleich im Sinne der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO. Auch wenn vor Beginn einer Maßnahme wie der Dialogplattform Industrie 4.0 die Ziele aufgrund der Neuartigkeit und möglicher erheblicher Veränderungen der Rahmenbedingungen im Zuge der Durchführung nur schwer abschätzbar sind, hätten Sie im Laufe ihres inzwischen mehrjährigen Betriebes jedenfalls Mindestziele bzw. Mindestwirkungen festlegen müssen, um die Begleitung der Dialogplattform daran auszurichten. Dieser Gedanke kommt auch in den VV zu § 7 BHO zum Ausdruck: Danach müssen die benötigten Informationen für die Erfolgskontrolle nachträglich beschafft werden, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war.

Sie hatten mit Ihren Beschreibungen im Vermerk zur Erfolgskontrolle nur sehr allgemein und nicht überzeugend dargestellt, dass die Maßnahme geeignet und ursächlich für die von Ihnen ermittelte Zielerreichung war. Dies gilt insbesondere für die Ziele mit der 2. Priorität „Umsetzung des Leitbildes 2030 für Industrie 4.0 in der Praxis“ und der 3. Priorität „Nationale und internationale Vernetzung und Kooperation unterstützen“ aus dem MCS-Datenblatt. Aufgrund der unspezifischen Beschreibung fehlt es insgesamt an einer überzeugenden Wirkungskontrolle.

Auch der Nachweis der Maßnahmenwirtschaftlichkeit auf Grundlage der Personalkosten war weder plausibel noch vollständig im Sinne der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO. So gingen Sie in Ihren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen immer von einem erheblich höheren Personalansatz für die Eigenwahrnehmung durch Ihr Haus bzw. eine nachgeordnete Behörde aus. Sie selbst bewerteten z. B. für das erste Vertragsjahr einen Personaleinsatz beim externen Auftragnehmer von 7,3 Personen plus einer Mitarbeiterin/einem Mitarbeiter bei Bedarf als ausreichend, stellte diesen aber einen Ansatz von 14 Personen im Falle der Eigenwahrnehmung der Aufgabe gegenüber. Nachvollziehbar begründet haben Sie diese unterschiedlichen Personalansätze nicht. Im Übrigen müssen Sie in Ihren Betrachtungen zur Maßnahmenwirtschaftlichkeit auch untersuchen, ob diese im Hinblick auf die Hauptziele die Maßnahme insgesamt wirtschaftlich sind.

Wir beanstandeten ferner, dass Sie trotz einer mehrjährigen Laufzeit des Auftrags für die GS keine ordnungsgemäßen begleitenden Erfolgskontrollen durchgeführt haben. Da Sie planen, nach der Neuvergabe eine begleitende Erfolgskontrolle einzuführen, müssen Sie sich dabei an konkreten Zielen orientieren. Diese sollten jedoch nicht mit dem Auftragnehmer

²⁴ Zur Systematisierung der Kriterien zur Operationalisierung von Zielen sind verschiedene in der Privatwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung angewandte Konzepte entwickelt worden. Das gängigste ist das sogenannte SMART-Konzept. Die fünf Buchstaben stehen für folgende Eigenschaften: Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, Realistisch, Terminiert. Das „A“ kann auch für Ambitioniert oder Angemessen stehen.

entwickelt, sondern durch Sie festgelegt werden. Nur so können Sie während der Durchführung ausgehend von der ursprünglichen Planung feststellen, ob Abweichungen von den Annahmen ein Nachsteuern erforderlich machen.

Empfehlung

Wir forderten Sie auf, künftig die Bewertung des Erfolges von Maßnahmen gemäß den Vorgaben der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO anhand konkreter Ziele durchzuführen. Diese dürfen sich nicht auf die Ebene des Outputs beschränken. Wir verkennen nicht, dass das Festlegen von konkreten Zielen gemäß der SMART-Kriterien schwierig sein kann. Das rechtfertigt es jedoch nicht, darauf zu verzichten. Ohne konkrete Ziele ist eine Erfolgskontrolle nicht möglich.

Künftig müssen Sie auch dem Aspekt der Wirkungskontrolle angemessen nachgehen und nachvollziehbar die Geeignetheit und Kausalität der Maßnahme für die Zielerreichung untersuchen und darlegen.

Sie sollten außerdem bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von einem schlüssig begründeten, nachvollziehbaren Personalansatz ausgehen. Pauschale Annahmen hierzu genügen nicht. Auch sollten Sie stets bei der Prüfung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit im Rahmen von Erfolgskontrollen eine Aussage treffen, ob im Hinblick auf die Hauptziele die Maßnahme insgesamt wirtschaftlich war.

Wir forderten Sie wie schon in unserer Bemerkung aus dem Jahr 2019 auf, die Datenqualität des MCS soweit zu verbessern, dass die Auswertungen für Unterstützungszwecke bei der Erfolgskontrolle nutzbar werden.²⁵ Nur wenn die Ziele und deren Bewertungen auch Ihren Fachreferaten bekannt sind, können diese ihre Erfolgskontrolle daran ausrichten.

Für die begleitende Erfolgskontrolle nach der Neuvergabe des Auftrags empfehlen wir, die Ziele anhand der SMART-Kriterien festzulegen.

Stellungnahme BMWK

Sie führten in Ihrer Stellungnahme u. a. aus, dass Sie das Verfahren zur Erfolgskontrolle umgesetzt hätten. Sie würden Ihre Erfolgskontrolle im Hinblick auf Zielerreichungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungskontrolle optimieren. Im Detail wollen Sie folgendes umsetzen:

- Ihr Fachreferat werde die Verfahren/Methoden und Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, begleitenden Erfolgskontrollen sowie der abschließenden Erfolgskontrolle in Vermerken und im MCS weiter verbessern. Hierzu wollen Sie zusammen mit dem Auftragnehmer ein strukturiertes Monitoring unter Berücksichtigung der bereits existierenden Fortschrittsberichte der GS und der regelmäßig stattfindenden Jours Fixes umsetzen.

²⁵ Siehe Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Ergänzungsband), Bundestagsdrucksache 19/18300 Nummer 7.

- Sie wollen künftig die wirtschaftliche Prüfung von einzelnen Aktivitäten, die die GS im Rahmen des Auftrags umsetzt, und ihren Kosten (z. B. Darstellung nachvollziehbarer Personalkostenansätze) als auch die gesamtwirtschaftliche Prüfung des Vorhabens noch intensiver und strukturierter durchführen.
- Das MCS-Datenblatt zur GS Industrie 4.0 wollen Sie insbesondere im Hinblick auf Kohärenz mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Vermerken zur Erfolgskontrolle überarbeiten und regelmäßig aktualisieren.

Zur Verwendung des MCS-Datenblattes führen Sie in Ihrer Stellungnahme aus, dass Sie bei Planung des Auftrags zur GS Industrie 4.0 Ziele sowie Indikatoren zur Erfolgskontrolle festgelegt und diese im MCS-Datenblatt erfasst hätten. Das MCS-Datenblatt sei ein ressortspezifisches internes Arbeitstool, mit dem verschiedene Controllingaufgaben unterstützt werden könnten. Insofern stelle Ihr Fachreferat die Kohärenz und Aktualität der Eintragungen im MCS zu den in der E-Akte dokumentierten Unterlagen sicher, insbesondere zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Vermerken zur Erfolgskontrolle. Bei der Bewertung von Eintragungen bzw. deren Begründungstiefe im MCS-Datenblatt seien die Eintragungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Es gebe u. a. Zeichenbegrenzungen in den Textfeldern bzw. begrenzte Auswahlmöglichkeiten in den Drop down Menüs. Diese seien u. a. im Hinblick auf eine gute Auswertbarkeit eingeschränkt.

Zu unseren Empfehlungen, die sich auf die übergreifende Nutzung und die Datenqualität im MCS-Datenblatt beziehen, haben Sie auf die laufende Umsetzung der in Ihrem Bericht vom 30. September 2020 genannten Maßnahmen und auf Ihren Bericht über den Stand der Umsetzung vom 14. Juli 2021 an uns verwiesen.

Abschließende Würdigung

Wir weisen darauf hin, dass die von Ihnen angekündigte Verbesserung des Monitorings allein nicht ausreicht, um eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle im Sinne des § 7 BHO sicherzustellen. Wir erwarten, dass durch Soll-/Ist-Vergleiche die Ziele im Rahmen der Erfolgskontrolle bewertet werden können, um den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung zu entsprechen. Wir erwarten, dass Sie auch dahingehend unsere Hinweise künftig beachten.

Wir werden auch bei weiteren Prüfungsvorhaben einen Schwerpunkt auf die Erfolgskontrolle und die Umsetzung des Soll-/Ist-Vergleiches der jeweiligen Fachreferate zu den einzelnen MCS-Datenblättern legen. Für Letzteres muss u. a. die Datenqualität des Maßnahmen-Controlling-Systems soweit verbessert werden, dass die Daten die Erfolgskontrolle unterstützen können.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.