

**Jahresbericht 2019  
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur  
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen  
für das Haushaltsjahr 2017**



**Niedersachsen**

## 24 Absatzförderung land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse

*Zum dritten Mal infolge erhielt ein Verein den Zuschlag für einen Dienstleistungsvertrag mit dem Land Niedersachsen. Indem durch die Bewertungsmatrix in dem Vergabeverfahren andere Bewerber faktisch ausgeschlossen waren, verfehlten die europaweiten Ausschreibungen ihren Zweck.*

*Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zahlte dem Verein in den letzten 17 Jahren über 25 Mio. € für Marketingmaßnahmen zur Förderung des Absatzes land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse, ohne eine Erfolgskontrolle nach § 7 LHO durchzuführen.*

### *Ausgangssituation*

Im Jahr 1969 wurde ein eingetragener Verein gegründet, in dem sich Organisationen und Verbände der niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft zusammenschlossen. Im Jahr 2004 empfahl der LRH, die dauerhafte institutionelle Förderung dieses Vereins einzustellen. Im Jahr 2007 schloss das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit dem Verein einen fünfjährigen Dienstleistungsvertrag über 6,15 Mio. €. Dieser Betrag entsprach der Höhe der vorherigen institutionellen Förderung. Im Juli 2012 wurde über das Logistik Zentrum Niedersachsen ein neuer Dienstleistungsvertrag über fünf Jahre europaweit ausgeschrieben. Der Verein war der einzige Bieter. Sein Angebot entsprach mit 7,05 Mio. € exakt der Höhe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

### *Ausschreibung ohne ausreichenden Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit*

Auch der ab Juli 2017 gültige Dienstleistungsvertrag ging an den Verein als einzigen Bieter bei dem europaweiten Ausschreibungsverfahren. Bis einschließlich des Jahres 2022 sind hierfür insgesamt rd. 6,56 Mio. € im Haushalt eingeplant.

Nach Auffassung des LRH waren die Leistungsbeschreibung und -bewertung genau auf den Verein zugeschnitten:

Die Bewertungsmatrix für die Vergabe des Dienstleistungsauftrags sah als ein Zuschlagskriterium „Kenntnisse der Strukturen und Probleme der niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft“ vor, mit dem Zusatz „Ausbildung und Berufserfahrung der Mitarbeiter mit Bezug auf Niedersachsen“. Die Leistungsbeschreibung präzisierte diese Anforderungen dahingehend, dass „die dauerhafte Einbindung in mindestens drei Fachgremien (z. B. Beiräte, Ausschüsse) nachzuweisen (ist), in die auch Unternehmen oder Verbände der niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft einbezogen sind“. Als Nachweis sollten zehn Studien, Expertisen etc. mit Bezug zur niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft vorgelegt werden, die in den vergangenen fünf Jahren durchgeführt worden sind. Für die Punktevergabe war in der Bewertungsmatrix festgelegt, dass es zum Ausschluss aus dem Verfahren führt, wenn ein Kriterium nicht erfüllt wird bzw. keine Angaben dazu vorliegen. Für die Leistungsbeschreibung verwandte das Ministerium ein Word-Dokument, das ursprünglich von dem Geschäftsführer des Vereins stammte.

Etwaige Mitbewerber, die nicht seit Jahren in entsprechenden Gremien in Niedersachsen tätig waren und eine entsprechend hohe Anzahl von Studien hätten vorlegen können, schieden mithin aus dem Verfahren aus.

Der LRH kritisiert, dass wirtschaftliche Kriterien bei der Vergabeentscheidung keine Rolle spielten:

Nach § 58 Abs. 1 Vergabeverordnung (VgV) wird der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Dieses wird auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses ermittelt.<sup>228</sup> Neben dem Preis oder den Kosten können auch weitere Zuschlagskriterien berücksichtigt werden. Dies gilt nach § 58 Abs. 2 Nr. 2 VgV insbesondere, wenn die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Durchführung des Auftrags betrauten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann. Nach der Bewertungsmatrix sollten die eingereichten Konzepte grundsätzlich zu 70 % in die Gesamtbewertung einfließen. Da die Bewertungsmatrix jedoch gleichzeitig einen Ausschluss vom Verfahren vorsah, wenn die Konzepte nicht den geforderten Kriterien entsprachen, blieb der Preis als Zuschlagskriterium unberücksichtigt.

Die europaweiten Ausschreibungen verfehlten somit ihren Zweck.

Das Ministerium räumt ein, den Verein an der Leistungsbeschreibung beteiligt zu haben, weil die notwendigen Fachkenntnisse im Ministerium nicht vorhanden gewesen seien. Die Bewertungsmatrix sei jedoch erstmalig mit den Ausschreibungsunterlagen veröffentlicht worden und dem Verein nicht im Vorfeld bekannt gewesen. Daher liege keine Wettbewerbsverzerrung vor. Es habe auch keine Beschwerde anderer Interessenten gegeben. Da der Angebotspreis durch den im Haushalt festgelegten finanziellen Rahmen gedeckelt gewesen sei, habe der Fokus auf der zu erbringenden Leistung gelegen. Gleichwohl werde das Ministerium bei der nächsten Ausschreibung prüfen, inwieweit es andere Zulassungs- bzw. Wertungskriterien einbeziehen könne.

#### *Fehlende Erfolgskontrolle*

Allein in den letzten 17 Jahren erhielt der Verein ohne eine systematische Erfolgskontrolle rd. 25 Mio. € vom Ministerium für Beratungs- und Organisationsdienstleistungen im Bereich Agrarmarketing. Ausgaben

---

<sup>228</sup> Gemäß § 127 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

für zusätzlich vom Ministerium an den Verein vergebene Aufträge sind nicht in dem Betrag enthalten.

Für Maßnahmen von finanzieller Bedeutung sind nach § 7 Abs. 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nach ihrer Beendigung sind alle Maßnahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.<sup>229</sup> Diese dient dazu, während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme, ausgehend von der Planung, systematisch festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich war. Die Erfolgskontrolle hat grundsätzlich eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zu umfassen.<sup>230</sup>

Bereits bei seiner Prüfung im Jahr 2004 hatte der LRH kritisiert, dass seit Jahrzehnten offen ist, inwieweit ein erhebliches Landesinteresse an der Förderung des Vereins besteht. Anfang des Jahres 2012 stellte der LRH u. a. fest, dass das Ministerium bislang nicht in der Lage war, den Erfolg des mit dem Verein geschlossenen Dienstleistungsvertrags zu beurteilen.

Die besonderen Vertragsbedingungen des Mitte des Jahres 2012 geschlossenen Dienstleistungsvertrags sahen vor, dass der Verein dem Ministerium jeweils zum 31.03. eines jeden Jahres eine Auswertung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie einen ausführlichen Jahresbericht vorzulegen hat. Die Kosten- und Leistungsrechnung orientierte sich an der Gliederung und den Stichworten aus dem Dienstleistungsvertrag, enthielt aber auch Gliederungspunkte, die nicht davon erfasst waren. Es gab keine Differenzierung, welche Positionen die Vertragserfüllung dokumentierten und welche nicht mit einfließen sollten. Gleichwohl hielt das Ministerium im Jahr 2015 fest, dass sich „zu allen vereinbarten Tätigkeiten Aussagen im Tätigkeitsbericht finden, sodass sich feststellen lässt, dass die vereinbarten Leistungen erbracht worden sind.“ Dabei nahm es Bezug auf einen Grundlagenvermerk von

---

<sup>229</sup> VV Nr. 2.3.4 zu § 7 LHO.

<sup>230</sup> VV Nr. 2.3 zu § 7 LHO.

Anfang Januar 2012, wonach sich eine tiefergehende Wirkungskontrolle bei einem Dienstleistungsauftrag erübrige. Es sei davon auszugehen, dass praktisch keine der Tätigkeiten aus eigenem Antrieb des Vereins ohne Beauftragung und Finanzierung durch das Land verrichtet werden würden. Die Quantifizierung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens der Marketingmaßnahmen „ist schwer greifbar, da sich die kausalen Zusammenhänge von Marketingmaßnahmen und Absatzsteigerung kaum erfassen lassen. (...) Falls dies überhaupt möglich ist, dann nur auf einzelne Teilleistungen bezogen bzw. im Rahmen einer umfassenden Studie.“ Der Wettbewerb gewährleiste die beste Voraussetzung für eine wirtschaftliche Auftragsvergabe. „Für den Gesamtauftrag ist somit die Wirtschaftlichkeit grundsätzlich bereits durch das Vergabeverfahren als gewährleistet zu betrachten.“

Wie oben bereits ausgeführt, spielte die Wirtschaftlichkeit bei der Auftragsvergabe jedoch keine entsprechende Rolle. Eine Wirkungskontrolle erübrigt sich auch nicht deshalb, weil der Verein die Tätigkeiten im Auftrag des Landes durchführte. Daraus, dass der Verein diese Tätigkeiten nicht aus eigenem Antrieb durchgeführt hätte, lässt sich nicht ableiten, dass automatisch der mit dem Auftrag gewünschte Erfolg eingetreten ist.

Sofern das Ministerium nicht darlegt, ob und in welchem Ausmaß mit diesen Mitteln die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahmen für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich waren, sollte es von weiteren Dienstleistungsverträgen absehen.

Das Ministerium hält an seiner Auffassung fest, dass sich die kausalen Zusammenhänge im Marketingbereich aufgrund externer Einflüsse praktisch nicht ermitteln ließen. Bei den von dem Verein zu erbringenden Leistungen handele es sich „quasi“ um aus dem Ministerium ausgelagerte Aufgaben einschließlich des Fachwissens. Ohne den Dienstleistungsvertrag müssten diese Aufgaben von der Landesverwaltung wahrgenommen werden. Das Ziel sei daher erreicht, wenn der Verein alle Anfragen beantwortet und alle organisatorischen Aufgaben erledigt habe.

### *Finanzierung der Homepage*

Die Leistungsbeschreibung der jeweiligen Verträge mit dem Verein aus den Jahren 2007 bzw. 2012 sah die Einrichtung und Unterhaltung einer Homepage durch den Verein vor. Für den Vertragszeitraum ab dem Jahr 2012 war hierfür unter Nr. 1.3 ein jährlicher Betrag von 10.000 € vorgesehen. Die Leistungsbeschreibung für das Jahr 2016 sah unter dem Punkt „Information der Öffentlichkeit“ erneut jährlich 10.000 € für die Einrichtung und Unterhaltung einer „umfangreichen Homepage“ vor.

Was konkret auf welcher Homepage dargestellt werden sollte, war nicht ersichtlich. Das Ministerium verfügt über eine zentrale Internetseite. Auf Nachfrage nannte das Ministerium dem LRH die Adresse einer Homepage. Dabei handelt es sich um die Homepage des Vereins. Hier stellt der Verein das von ihm angebotene Leistungsspektrum vor. Hinweise auf das Ministerium als Auftraggeber dieser Website, einen Bezug zum Dienstleistungsvertrag oder zur Finanzierung fanden sich auf der Website nicht. Aus welchen Gründen das Ministerium in den letzten Jahren die Homepage des Vereins mit Landesmitteln in Höhe von mittlerweile insgesamt 30.000 € finanzierte, ist aus Sicht des LRH unklar.

### *Fazit*

Aus Sicht des LRH handelt es sich nicht um eine Aufgabe des Ministeriums, Marketing für Organisationen und Verbände der niedersächsischen Land- und Ernährungswirtschaft zu betreiben. Es gibt keine entsprechende staatliche Aufgabe, die es auf den Verein hätte übertragen können. Sofern das Ministerium entsprechende Marketingmaßnahmen weiterhin mit staatlichen Mitteln finanzieren möchte, müsste es spätestens vor der erneuten Vergabe eines Dienstleistungsvertrags eine Erfolgskontrolle durchführen. Bei einer erneuten Vergabe sind die Regelungen zur Vergabe öffentlicher Verträge einzuhalten.