

**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



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



Niedersachsen

Verschiedene Ressorts

33 Gutachten- und Beraterverträge

Der LRH stellte wie bei früheren Prüfungen erhebliche Mängel bei der Vergabe von Gutachten- und Beraterverträgen in den Jahren 2014 bis 2016 fest. Im Prüfungszeitraum wurden 470 Verträge im Volumen von rd. 30,2 Mio. € geschlossen.

Die Vergabeverfahren wiesen in rd. 85 % der Fälle rechtliche Mängel auf. Die Dienststellen versäumten es, wesentliche Aspekte der Vergabe von Leistungen zu prüfen und zu dokumentieren. Rd. 81 % der Leistungen wurden freihändig vergeben. Überdies holten die Dienststellen lediglich bei rd. 25 % der freihändig vergebenen Leistungen Vergleichsangebote ein.

Der LRH hält es aufgrund der gravierenden Haushaltsverstöße für dringend erforderlich, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Dienststellen des Landes bei der Vergabe von Sachverständigenleistungen die vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorgaben einhalten. Er empfiehlt, ein ressortübergreifendes Kompetenzzentrum zu bestimmen und dessen Nutzung durch eine klar definierte Kontrahierungsverpflichtung zu gewährleisten.

Vorbemerkungen

Grundsätzlich sind die Dienststellen des Landes mit dem für die Erledigung ihrer Kernaufgaben notwendigen Personal ausgestattet. Die Landesverwaltung greift jedoch regelmäßig auch auf externen Sachverstand zurück.

Die Praxis der Vergabe von Sachverständigenleistungen war wiederholt Anlass für Prüfungen und Kritik. Der LRH stellte dabei u. a. Mängel

bei der Bedarfsfeststellung fest und rügte fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Verstöße gegen Vergabevorschriften.²⁸⁸

Der Landtag beschloss in seiner Sitzung am 15.06.2017 die Einsetzung des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Rechtsverstöße bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in der Verantwortung der rot-grünen Landesregierung in Niedersachsen“, der seinen Abschlussbericht am 07.11.2017 vorlegte. Darin beschrieb er u. a. Verfahrensmängel, den Einfluss sachfremder Erwägungen sowie Mängel, die auch auf die mangelnde Erfahrung von handelnden Bediensteten zurückzuführen seien. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuss sah die Landesregierung in der Pflicht, die notwendigen Rahmenbedingungen für ordnungsgemäße Vergabeverfahren zu schaffen und auszubauen.

Für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen gelten die in der Anlage zur Verwaltungsvorschrift zu § 55 LHO veröffentlichten „Grundsätze für Gutachten- und Beraterverträge“ (Vergabegrundsätze).

Der LRH betrachtete in der aktuellen Prüfung alle in den Jahren 2014 bis 2016 abgeschlossenen Gutachten- und Beraterverträge, die den Vergabegrundsätzen unterlagen. Aus der Auswertung von 470 Vergabevorgängen ergaben sich u. a. die folgenden wesentlichen Erkenntnisse.

Notwendigkeit externer Beratung

Gemäß § 6 LHO sind Ausgaben nur dann zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Die Notwendigkeit einer externen Beratung hängt davon ab, ob ein zwingender und unabweislicher Informationsbedarf besteht.²⁸⁹ Dieser liegt insbesondere

²⁸⁸ Jahresbericht 2012, S. 40 „Rechtsberatung durch Externe“.

²⁸⁹ Nr. 2.1 der Vergabegrundsätze – zweiter Spiegelstrich.

dann vor, wenn ein Handeln der Dienststelle fachlich und zeitlich geboten ist und der Bedarf nicht durch das vorhandene Personal abgedeckt werden kann. Sofern eigene Bedienstete in der Lage sind oder in der Lage sein müssten, die Aufgabe wahrzunehmen, ist der Einsatz externer Berater grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Auswertung der Fragebögen ergab und die Stichproben in Einzelvorgängen bestätigten, dass die Dienststellen des Landes diese Voraussetzungen nur in 75 % der Fälle prüften und dokumentierten. Der LRH stellte fest, dass Leistungen vergeben wurden, die zum üblichen Aufgabenspektrum von Behörden zählten, wie die Durchführung von Organisationsuntersuchungen und Mitarbeiterbefragungen sowie die Erstellung von Schulstatistiken und Jahresberichten.

Kalkulation des Auftragswerts

Die Höhe des voraussichtlichen Auftragswerts ist nach geltendem Recht u. a. entscheidend für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie für die Wahl der Art des Vergabeverfahrens, z. B. für die Anwendung europäischen oder nationalen Rechts und die Zulässigkeit einer beschränkten Ausschreibung oder freihändigen Vergabe.

Die Erhebung ergab, dass die Landesverwaltung den zu erwartenden Auftragswert und die Gesamtvergütung nur in rd. 70 % der Vorgänge kalkuliert und dokumentiert hatte. Deutlich mehr als ein Viertel der Vergaben erfolgte somit ohne diese erforderliche Grundlage. Auch in Fällen, in denen die Dienststellen angegeben hatten, die Gesamtvergütung kalkuliert zu haben, wies diese Kalkulation teilweise Mängel auf.

So beauftragte eine Dienststelle z. B. im zweiten Halbjahr 2014 ein Beratungsunternehmen mit einer Strategieentwicklung. Die vereinbarte Vergütung betrug 49.999,75 € (ohne Umsatzsteuer). Dem vorangegangen war eine Anfrage bei drei Beratungsunternehmen, in der vorgegeben war, dass die Beratungsleistung maximal 50.000 € kosten dürfe. Von den drei angefragten Beratungsunternehmen gab nur das

später beauftragte Unternehmen ein Angebot ab. Diesem Auftrag folgten in den Jahren 2015 und 2016 fünf weitere Beratungsaufträge mit einer vereinbarten Vergütung von insgesamt 211.750 € (ohne Umsatzsteuer), die alle die Strategieentwicklung betrafen und jeweils mit der Begründung, nur der ursprüngliche Auftragnehmer habe aufgrund der vorangegangenen Beratung die entsprechende Fachkompetenz, direkt an diesen vergeben wurden.

Dieses Beispiel zeigt, dass eine sorgfältige Kalkulation des Gesamtauftrags ggf. zu einem anderen Ergebnis und damit zu einem anderen Vergabeverfahren geführt hätte.

Der LRH kritisiert, dass die Dienststellen durch das Unterlassen der Kalkulation des Auftragswerts eine rechtlich fehlerhafte Bearbeitung billigend in Kauf nahmen.

Freihändige Vergaben ohne Wettbewerb

Nach § 55 Abs. 1 LHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Die Erhebung ergab, dass die Landesverwaltung in den Jahren 2014 bis 2016 rd. 81 % (380 von 470) der Gutachten- und Beraterverträge freihändig vergab.

Öffentliche Ausschreibungen zur Vergabe von Leistungen stellen eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche Lösungen dar. Nach Auffassung des LRH sind Abweichungen von diesem Grundsatz nur in begründeten und dokumentierten Ausnahmefällen gerechtfertigt.

Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO müssen grundsätzlich mindestens drei geeignete Bewerber ergebnisoffen zur Angebotsabgabe aufgefordert bzw. eine formlose Angebotserkundung bei wenigstens drei potenziellen Anbietern eingeholt und bewertet werden. So ist z. B. die Begründung, dass nur ein bestimmter Sachverständiger in Betracht

komme, nur dann belegt, wenn dies anhand einer dokumentierten Erkundung des am Markt vertretenen Bewerberkreises nachgewiesen wird.

Die Auswertung der Umfrage ergab, dass die Dienststellen bei 75,5 % der freihändig vergebenen Aufträge auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichteten. Diese Erkenntnis wurde durch Einzelerhebungen bestätigt. Das Fehlen von Vergleichsangeboten ist in den Fällen besonders schwerwiegend, in denen auch auf eine Kalkulation des Auftragswerts verzichtet wird.

Bezogen auf die 380 freihändigen Vergaben/Verhandlungsverfahren gilt:

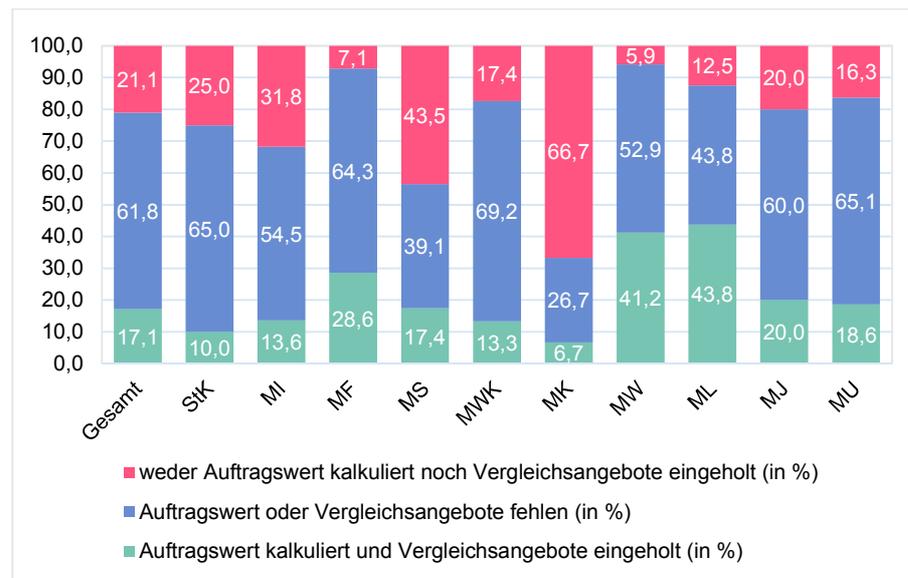


Abbildung 16: Freihändige Vergaben nach Ressorts

Nur bei rd. 17 % der freihändigen Vergaben waren sowohl Vergleichsangebote eingeholt als auch der Auftragswert kalkuliert worden. Bei rd. 62 % fehlte einer der beiden Verfahrensschritte. Bei rd. 21 % der freihändigen Vergaben fehlten beide Voraussetzungen. Die Landesdienststellen begeben sich in diesen Fällen in eine schwache Verhandlungsposition, da ihnen Vergleichsmöglichkeiten und eigene Erkenntnisse fehlen, um das Angebot eines Anbieters zu bewerten.

Die Vorgehensweise der Dienststellen, bei rd. drei Viertel der freihändigen Vergaben auf die Einholung von Vergleichsangeboten zu verzichten, entspricht nicht der Intention der haushaltsrechtlichen Vorschriften. Die Dienststellen sind bei freihändigen Vergaben verpflichtet, Markterkundungen durchzuführen. Hierzu sind grundsätzlich mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen, um ein wettbewerbliches Verfahren zwischen Anbietern zu gewährleisten. So kann u. a. die Wirtschaftlichkeit im Sinne von § 7 LHO nachgewiesen werden.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist nach § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO zu beachten. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO ist für jede finanzwirksame Maßnahme eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Die Auswertung des LRH ergab, dass die Dienststellen nach eigenen Angaben bei rd. 63 % der Vergaben keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführten.

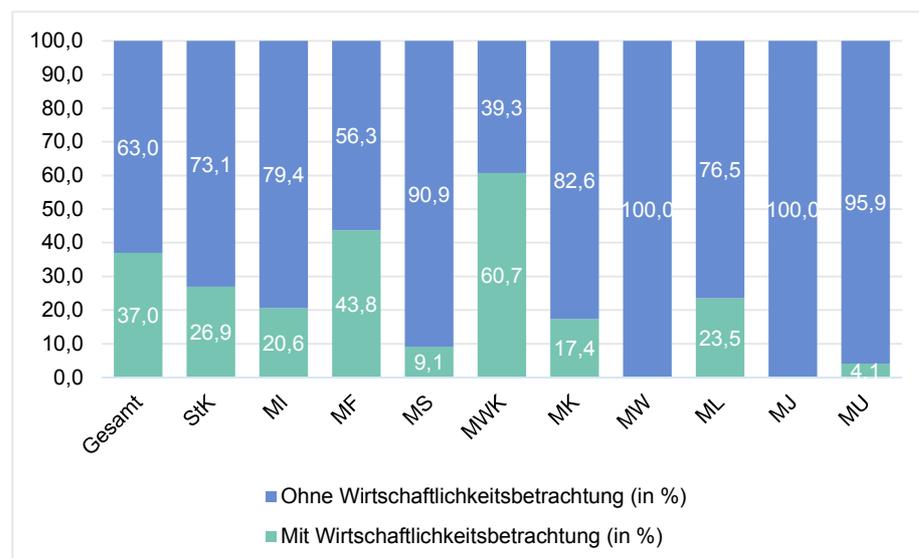


Abbildung 17: *Prozentualer Anteil der Vorgänge mit und ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Ressorts*

Bezogen auf die in der Umfrage angegebenen Brutto-Auftragswerte von insgesamt rd. 30,2 Mio. € wurden rd. 58,2 % der Mittel ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verausgabt. Die Dienststellen verwendeten somit in den Haushaltsjahren 2014 bis 2016 Haushaltsmittel in Höhe von 17,6 Mio. € ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Die Dienststellen begründeten den Verzicht auf die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen u. a. damit, dass spezifische Eigenschaften der Maßnahmen eine solche nicht zugelassen habe, der angestrebte Nutzen nicht monetarisierbar oder aber der Aufwand für die Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht leistbar gewesen sei. Die Verwaltungsvorschriften zur LHO geben nach Auffassung des LRH jedoch genügend Hinweise, wie in solchen Fällen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt werden kann. Vollständig von einer entsprechenden Untersuchung abzusehen, ist in § 7 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften nicht vorgesehen.

Wenn die Verwaltung in 63 % der Fälle gegen die Verpflichtung zur Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verstößt, bedeutet dies aus Sicht der Finanzkontrolle eine Missachtung geltenden Rechts durch eine nicht hinnehmbare Vergabep Praxis.

Gesamtbetrachtung und Empfehlung

Im Ergebnis gaben die Dienststellen nur bei 15,2 % aller geprüften Vergaben an, die wesentlichen Verfahrensschritte,

- Bedarfsanalyse,
- Prüfung der Eigenerledigung als Alternative,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- Zieldefinition,
- Kalkulation des Auftragswerts,
- Dokumentation der Abnahme und
- Erfolgskontrolle

durchgeführt zu haben. Somit hatten 84,8 % der Vergaben mindestens einen Mangel. Mit 56,6 % trafen bei mehr als der Hälfte der Vergaben drei oder mehr Mängel zusammen.

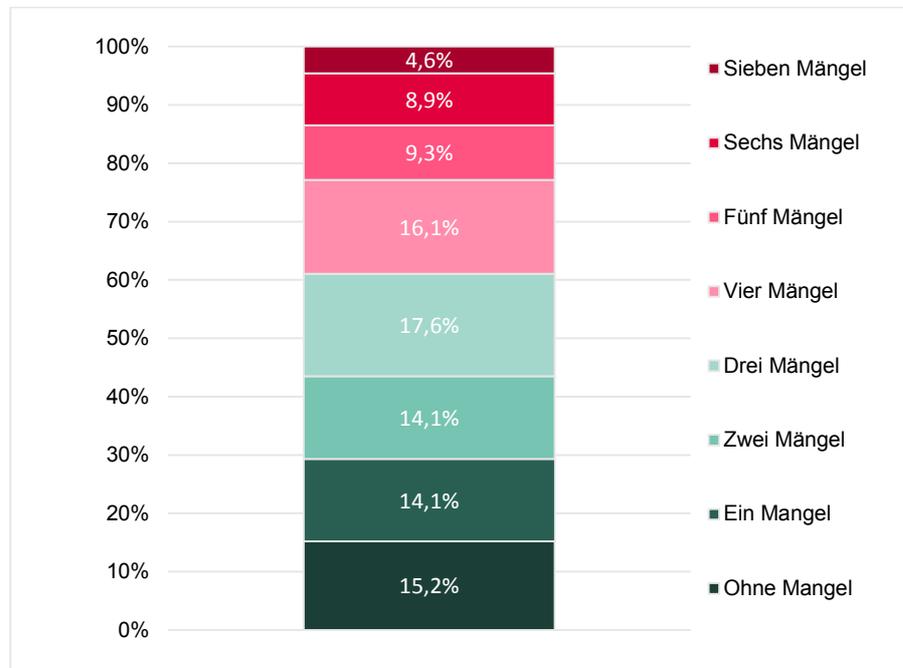


Abbildung 18: Kumulation formaler Mängel im Vergabeverfahren

Diese Feststellungen zeigen deutlich, dass die Landesverwaltung die Vergabegrundsätze nur unzureichend beachtete. Nur ein geringer Teil der Vergaben von Sachverständigenleistungen ist nach eigenen Angaben der Dienststellen frei von Mängeln. Der LRH ist deshalb der Auffassung, dass die organisatorische Abwicklung von Vergabeverfahren bei Sachverständigenleistungen wegen der Komplexität der vergaberechtlichen Vorschriften nicht zu den originären Aufgaben der Fachreferate gehören sollte. Dieses Expertenwissen ist vielmehr an zentraler Stelle für die ganze Behörde vorzuhalten.

Der nach öffentlich diskutierten Vergabeverstößen im Juni 2017 eingesetzte Parlamentarische Untersuchungsausschuss bewertete die bisherige Organisation in seinem Abschlussbericht vom 07.11.2017 ebenfalls kritisch. Für den Parlamentarischen Untersuchungsausschuss stand fest, dass Vergabeverfahren einer stärkeren, verpflichtenden Kontrolle unterliegen müssen. Er ging davon aus, dass Vergaberefe-

rate in den Häusern durch fachlich geschultes und in Vergabeverfahren routiniertes Personal eine unabhängige und neutrale Kontrollinstanz darstellen könnten. Zudem sei wichtig, eine verpflichtend einzubeziehende Instanz zu schaffen. Er schlug u. a. vor, die vorhandene Vergabekompetenz des Logistik Zentrums Niedersachsen (LZN) zu nutzen und dessen Inanspruchnahme auszubauen. Dies ist bisher nicht geschehen. Eine konsequent eingerichtete Kontrahierungsverpflichtung zur Nutzung des LZN erhöht die Rechtssicherheit in den Verfahren und minimiert zugleich die Möglichkeit der nicht sachgerechten Einflussnahme auf Vergabeverfahren.

Das Ministerium für Inneres und Sport erarbeitet derzeit eine Neuregelung der Beschaffungsordnung. Diese soll die Dienststellen des Landes u. a. verpflichten, Vergaben von Gutachten und Sachverständigenleistungen mit einem Auftragswert von über 25.000 € über das LZN abzuwickeln. Dieser Grenzwert orientiert sich an der voraussichtlichen Regelung der Unterschwellenvergabeordnung und der Vergabestatistikverordnung.²⁹⁰

Der LRH hält darüber hinaus allerdings folgende Voraussetzungen für erforderlich:

- Die Schnittstellen zwischen den Fachreferaten als Auftraggeber, den Vergabereferaten der Dienststellen und dem LZN müssen klar definiert sein, um einen reibungslosen Ablauf der Verfahren zu gewährleisten.
- Die Dienststellen müssen die Kalkulation der Auftragswerte qualifiziert und nach geltendem Recht vornehmen, um ein Unterlaufen der Kontrahierungsverpflichtung zu vermeiden.

Der LRH erwartet, dass die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sichergestellt wird.

²⁹⁰ Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen in der Fassung vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624, 691).