

Auszug aus

# Denkschrift 2015

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 19

Gutachten und Beratungsleistungen im  
Ministerium für Verkehr und Infrastruktur



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur**

### **Gutachten und Beratungsleistungen im Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (Kapitel 1303, 1304 und 1306)**

Das Ministerium hat bei verschiedenen Beratungsleistungen die Leitprinzipien des Vergaberechts, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs nicht oder nur unzureichend beachtet. Das Ministerium sollte seine Kernaufgaben weitgehend ohne externen Sachverstand erledigen. Es muss sein Projektcontrolling deutlich verbessern.

#### **1 Ausgangslage**

Der Rechnungshof untersuchte aktuell die Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen. Dabei wurden auch Gutachten und Beratungsleistungen der Ministerien geprüft.

Einzelne eingekaufte Beratungsleistungen für die Vergaben im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur standen im Fokus der Öffentlichkeit.

Das gesamte Vergabevolumen des Ministeriums ist nach zwei nahezu konstanten Jahren 2013 signifikant um nahezu 100 Prozent auf 2,3 Mio. Euro angestiegen.

#### **2 Prüfungsergebnisse**

##### **2.1 Eigenerledigung oder Fremdvergabe**

Zu den Kernaufgaben der Ministerialverwaltung gehört, dass rechtliche Sachverhalte eigenständig bearbeitet und bewertet werden. Darauf basierend spiegeln sich die Kompetenzen des Personals wider. Gleichwohl hat das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Kernaufgaben in erheblichem Umfang von Externen gegen Entgelt durchführen lassen.

### Beratungsleistung 1

Bei einem Rechtsgutachten zur Ausweitung der Umweltzonen und deren Abgrenzung war im Ministerium für Verkehr und Infrastruktur und im Umweltministerium bei Auftragsvergabe juristischer und fachlicher Sachverstand vorhanden.

Die Expertise behandelte allgemeine Fragen des Umwelt- und Verkehrsrechts. Das in den zuständigen Ministerien vorhandene Fachwissen wäre ausreichend gewesen, um diese Fragestellungen selbst zu beantworten. Daher hätte das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur eigenständig oder gemeinsam mit dem Umweltministerium das Rechtsgutachten erstellen können.

### Beratungsleistung 2

Die Vergabe einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Straßenbauverwaltung wurde von einem Beratungsunternehmen begleitet. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, dass das Ministerium Kernaufgaben auf Externe gegen Entgelt verlagert.

Dies wurde damit begründet, dass Vergabeverfahren sehr arbeitsintensiv seien. Es hätte zusätzlich zu den originären Aufgaben erledigt werden müssen.

Die Vergabe von Leistungen ist eine Aufgabe, die die Ministerialverwaltung regelmäßig bewältigen muss, ohne dafür spezielle Beratung einkaufen zu müssen. Trotz der Fremdvergabe erfolgte die Auftragserteilung erst eineinhalb Jahre später.

Kernaufgaben müssen von der Verwaltung ohne externe Unterstützung erledigt werden. Daher stellt sich die Frage, weshalb das Know-how des Ministeriums nicht ausreichend war, seine Kernaufgaben gänzlich autark zu erledigen.

## **2.2 Vergabepraxis bei Schienenpersonennahverkehr-Beratungsleistungen**

Zu den Leitprinzipien bei Vergaben durch die öffentliche Verwaltung gehören die Grundsätze der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit, der Gleichbehandlung und der Vergabe im Wettbewerb. Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur hat durch Direktvergaben an die A-GmbH und bei einem förmlichen Vergabeverfahren an die A-GmbH diese Leitprinzipien vernachlässigt. Ob durch das Verwaltungshandeln des Ministeriums die wirtschaftlichsten und sparsamsten Handlungsalternativen ausgewählt wurden, konnte daher nicht schlüssig dargelegt werden.

## 2.2.1 Direktvergaben von Beratungsleistungen

### Beratungsleistung 3

Den Auftrag für eine ökonomische Bewertung von Kosten und Risiken des Projekts Stuttgart 21 hatte das Ministerium direkt an die A-GmbH vergeben. Das Angebot der A-GmbH, der Vergabevermerk und die Vertragsunterschriften datierten vom gleichen Tag. Der Endbericht für diese Beratungsleistung wurde auf Ende 2011 terminiert. Der Abgabetermin wurde mit Zustimmung des Ministeriums mehrmals verlängert. 2014 wurde der Bericht schließlich finalisiert.

### Beratungsleistung 4

Das Ministerium wollte sich 2013 im Bereich des SPNV durch externen Sachverstand unterstützen lassen. Der vom Ministerium geschätzte finanzielle Umfang des Beratungsbedarfs lag über dem Schwellenwert. Daher musste die Beratungsleistung in einem Verhandlungsverfahren mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb vergeben werden. Da laut Ministerium jedoch dringender sofortiger Beratungsbedarf bestand, sollte unmittelbar vor dem Verhandlungsverfahren mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb ein erstes Beratungskontingent im Umfang von brutto 214.200 Euro eingekauft werden. Um den Zeitraum bis zum Abschluss des förmlichen Vergabeverfahrens zu überbrücken, erfolgte eine Direktvergabe an die A-GmbH. Am Tag der Vertragsunterzeichnung wurden bereits 13,5 Stunden abgerechnet.

### Beratungsleistung 5

Beim Einkauf von Rechtsberatungsleistungen für die anstehenden Vergabeverfahren im SPNV und der rechtlichen Prüfung des zwischen dem Land Baden-Württemberg und der DB Regio AG bestehenden Großen Verkehrsvertrags einschließlich der prozessualen Vertretung des Auftraggebers wurden 2014 keinerlei Vergleichsangebote eingeholt. Ein bestehender Vertrag für die Entwicklung von Fahrzeugfinanzierungsmodellen und Kapitaldienstgarantien mit der Kanzlei B mit einem vom Ministerium angenommenen Volumen von brutto 238.000 Euro wurde um die vorgenannten, zusätzlichen Aufgaben erweitert. Das geschätzte Auftragsvolumen beläuft sich nunmehr auf jährlich 1 Mio. Euro. Nach dem Vergaberecht handelt es sich um eine nachrangige Dienstleistung. Daher war ein förmliches Vergabeverfahren nicht zwingend durchzuführen. Bei einem Vergabevolumen in dieser Größenordnung sind öffentliche Aufträge dennoch grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben, wie dies das Ministerium im Mai 2013 bei einem wesentlich geringeren Auftragsvolumen auch getan hat. Nur so kann der öffentliche Auftraggeber nachweisen, dass er wirtschaftlich gehandelt und allen potenziellen Anbietern die gleichen Chancen eingeräumt hat.

Allein für die dargestellten Direktvergaben der Beratungsleistungen 3 bis 5 beliefen sich die Ausgaben bisher auf 1,5 Mio. Euro. Für Beratungsleistung 5 werden voraussichtlich noch weitere Ausgaben in vergleichbarer Höhe in den kommenden Jahren folgen.

## 2.2.2 Förmliches Vergabeverfahren bei einer Beratungsleistung

### Beratungsleistung 6

Bei einer förmlichen Ausschreibung von Beratungsleistungen ist die Vergabeentscheidung an die A-GmbH nicht nachvollziehbar. Die Angebotspreise von drei renommierten Anbietern wichen exorbitant voneinander ab. Ursächlich hierfür war der kalkulierte Personalaufwand. Die unterlegenen Anbieter kalkulierten mit dem fünf- bzw. sechsfachen Personalbedarf der A-GmbH. Geht man davon aus, dass alle drei Bieter die gleichen Leistungen erbringen sollten, so müsste die Produktivität der A-GmbH um 500 Prozent höher sein als die der unterlegenen Bieter. Solche Produktivitätsunterschiede sind nicht nachvollziehbar. Das Ministerium hat diese Diskrepanzen nicht schlüssig aufgeklärt.

Aus der Bewertungsmatrix des Ministeriums wurde deutlich, dass sich die A-GmbH den Auftrag allein über den Preis sicherte. Bei den relevanten Sachkriterien, Methodik und Strukturierung sowie dem Umfang und der Tiefe der Beratungsleistungen wurden einem Mitbieter deutlich bessere Leistungen attestiert.

Die A-GmbH war in der Vergangenheit mehrfach für das Ministerium tätig. Vor der Vergabeentscheidung hat das zuständige Referat den Amtschef darauf hingewiesen, dass die A-GmbH zugesagte Liefertermine nicht eingehalten hatte. Lieferverzögerungen seien bekannt und vielfach dokumentiert. Darüber hinaus mussten die Beratungskontingente bei vorherigen Beratungsleistungen durch die A-GmbH vielfach erhöht werden. Trotz dieser negativen Erfahrungen hat die A-GmbH auch hier den Zuschlag erhalten.

## 2.3 Projektcontrolling bei Schienenpersonennahverkehr-Beratungsleistungen

Das Projektcontrolling war in vielen Fällen lückenhaft und nicht zielführend. Es liefert keine steuerungsrelevanten Informationen und bietet keine Erkenntnisse, um Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und gegensteuern zu können. Die Vertragspartnerin A-GmbH ist ihren vertraglichen Verpflichtungen vielfach nicht nachgekommen. Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur hat dies häufig ohne Beanstandungen respektive Androhung von finanziellen Konsequenzen hingenommen. Außerdem hat es die abgerufenen Beratungskontingente in finanzieller und quantitativer Hinsicht nicht überwacht.

Das Ministerium hat in mehreren Verträgen mit der A-GmbH jeweils vertraglich fixierte Beratungskontingente in Personentagen eingekauft. Die A-GmbH fiel mehrfach durch ihren mangelhaften Nachweis der verbrauchten Berater-tage auf. Das Ministerium hat erstmals 2014 begonnen, den zeitnahen Nachweis über das verbrauchte Beratungskontingent einzufordern. Es mangelte jedoch an der notwendigen Konsequenz. Ausstehende Nachweise wurden erst Monate nach Ablauf der Frist moniert (Beratungsleistung 6).

Die Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg GmbH (NVBW) ist ein landesbeteiligtes Unternehmen. Sie hatte von der A-GmbH ein festes Kontingent an Beratertagen für Beratungsleistungen zur Vergabe von SPNV-Leistungen eingekauft. Beim Gesamtprojekt Vergaben im SPNV hat sowohl

die NVBW als auch das Ministerium von den Beratungsleistungen profitiert. Der Abruf der Beratertage durch die NVBW war dem Ministerium aber zu keiner Zeit bekannt. Das Beratungskontingent war im Mai 2013 aufgebraucht. Obwohl das Ministerium behauptet, dass es selbst keine Leistungen aus dem zwischen der A-GmbH und der NVBW geschlossenen Vertragsverhältnis abgerufen hat, wurde es im Juli 2013 von der A-GmbH informiert, dass das Restkontingent aus dem NVBW-Vertrag in Kürze ausgeschöpft sei. Da die Hausspitze des Ministeriums auf die Beratungsleistung kurzfristig nicht verzichten wollte, wurde bei der A-GmbH mit Vertrag vom 30.08.2013 (Beratungsleistung 4) ein Beratungskontingent von 164 Personentagen mit einem Volumen von brutto 214.200 Euro eingekauft. Eine Markterkundung hat das Ministerium nicht durchgeführt.

Hätte das Projektcontrolling funktioniert, wäre bereits wesentlich früher bekannt geworden, dass die von der NVBW eingekauften Beratertage zur Neige gehen. Der weitere Beratungsbedarf hätte dann frühzeitig vergaberechtskonform im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb vergeben werden können. Ein solches Verfahren wurde erst 2014 durchgeführt (Beratungsleistung 6).

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Kernaufgaben selbst erledigen**

Kernaufgaben müssen mit eigenen Fachkräften und internem Know-how erledigt werden. Nur in begründeten Ausnahmefällen sollte auf externe Berater zurückgegriffen werden. Hierbei ist ein enger Maßstab anzulegen.

#### **3.2 Vergaberechtliche Leitprinzipien bei der Auftragsvergabe beachten**

Direktvergaben sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Sofern nach den Vergabevorschriften kein förmliches Vergabeverfahren vorgesehen ist, sind Markterkundungen durchzuführen. Hierzu gehört, dass regelmäßig mindestens drei Vergleichsangebote eingeholt werden.

Bei förmlichen Ausschreibungsverfahren muss genug Zeit für das Vergabeverfahren eingeplant werden. Hierdurch können Direktvergaben verhindert werden.

Bei Vergabeverfahren von Beratungsleistungen ist sicherzustellen, dass signifikante Diskrepanzen zwischen den Angeboten im Verhandlungsverfahren geklärt werden.

Bei Umsetzung dieser Empfehlungen werden

- die unbestrittenen wirtschaftlichen Vorteile einer Markterkundung genutzt und dadurch die wirtschaftlichsten Lösungsansätze erkennbar,
- allen potenziellen Anbietern die Chance eingeräumt, Vertragspartner des Landes zu werden und

- geeignete Vorkehrungen getroffen, um nicht von einem spezifischen Anbieter abhängig zu werden.

### **3.3 Projektcontrolling optimieren**

Das Projektcontrolling muss zukünftig so ausgestattet werden, dass Fehlentwicklungen rechtzeitig erkannt und behoben werden können.

Bei der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern muss die Verwaltung mit Nachdruck darauf insistieren, dass diese ihren vertraglichen Verpflichtungen gänzlich nachkommen. Hierzu gehört insbesondere, dass vertraglich festgelegte Abrechnungen, Leistungsnachweise und Abschlussberichte konsequent und unverzüglich eingefordert werden. Gegebenenfalls muss die Verwaltung finanzielle Konsequenzen androhen und durchsetzen.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Nach dem Verständnis des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur entspricht es den Grundsätzen einer modernen und wirtschaftlichen Verwaltungsführung, die ministeriellen Kernaufgaben mit eigenen Personalressourcen zu erledigen. Bei komplexen und schwierigen Sachverhalten, bei denen zudem noch erhebliche wirtschaftliche oder rechtliche Risiken virulent seien, sei es notwendig, die Sachverhalte ausführlich und juristisch vertieft von Externen bewerten zu lassen. Des Weiteren müsse auch bei mangelnder Praxiserfahrung und beschränkten personellen Ressourcen der Einsatz von Externen möglich sein. Das Ministerium weist darauf hin, dass es bei allen dargestellten Beratungsleistungen im SPNV die vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorschriften beachtet habe.

Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass es mit der bisherigen Praxis die Leistungsnachweise der Auftragnehmer sachgerecht und mit der nötigen Konsequenz eingefordert habe.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Know-how der Ministerien ausreichend ist, um Kernaufgaben selbstständig zu erledigen. Dies impliziert auch, dass im Einzelfall Kernaufgaben ausführlicher und vertiefter mit eigenen Ressourcen bearbeitet werden müssen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die im Zusammenhang mit den Ausschreibungen zum SPNV zu treffenden Entscheidungen sehr komplex sind. Sie ziehen Investitionen des Landes in Milliardenhöhe nach sich. In solchen Einzelfällen ist die Notwendigkeit einer technischen und juristischen Begleitung durchaus nachvollziehbar. Hier richtet sich die Kritik ausschließlich gegen das Vergabeverfahren.

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur hat bei seinen Vergaben vor allem haushaltsrechtliche Grundsätze nicht durchgängig und mit der erforderlichen Stringenz beachtet. Es blieb vielfach den Beweis schuldig, dass die gewählte Vergabeart tatsächlich zur wirtschaftlichsten Lösung geführt hat.

Das Ministerium hat im Verlauf der Prüfung einige Defizite bereits erkannt und Gegenmaßnahmen ergriffen. So wurde das Projektcontrolling verbessert und ein verbindliches Prüf- und Begründungsraster für die Vergabe von Aufträgen eingeführt, das den Vorschlägen des Rechnungshofs entspricht.