

Die Landesanstalt für Umweltschutz vergibt in großem Umfang Werkverträge. Der größte Teil wird entgegen den Vorstellungen des Vergaberechts freihändig vergeben. Die Steuerung und Kontrolle der Vergaben ist zu verbessern.

1 Rechtliche Ausgestaltung und Aufgaben der Landesanstalt für Umweltschutz

Die Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) wurde am 29.12.1974 als unselbständige Anstalt mit Sitz in Karlsruhe errichtet. Fach- und Dienstaufsicht führt das UVM; für die Bereiche Arbeits- und Strahlenschutz außerhalb kerntechnischer Einrichtungen führt das SM die Fachaufsicht.

Zum Aufgabenbereich der LfU gehören Sammlung, Bereitstellung und Auswertung von Umweltdaten sowie deren Veröffentlichung, Analyse von gesellschaftlichen Wirkungen auf die Umwelt sowie gutachterliche Tätigkeit, Beratung der Ministerien und Unterstützung von Verwaltungsbehörden.

Im Jahr 1996 hatte die LfU ein Haushaltsvolumen von rd. 104 Mio. DM und 462 Personalstellen in sechs Abteilungen. Die LfU vergibt in größerem Umfang Werkverträge.

2 Anzahl und Volumen der Werkverträge

2.1 Durch den RH wurden alle Werkverträge der Abteilungen 2 - 5 der Jahre 1995 und 1996 geprüft. Die Verträge der Abteilungen 1 (Verwaltung) und 6 (Informationstechnisches Zentrum) wurden nicht berücksichtigt, da diese Abteilungen im wesentlichen eine Servicefunktion haben und nicht die Kernkompetenzen der LfU betreffen. Insgesamt

wurden 534 Verträge untersucht, 332 aus 1995 und 202 aus 1996. Die summenmäßige Aufteilung und Entwicklung dieser Verträge zeigt die Übersicht 1.

Übersicht 1

Volumen der Werkverträge in DM

Jahr	Abteilung 2	Abteilung 3	Abteilung 4	Abteilung 5	Summe
1995	4 034 742	3 152 572	9 094 197	3 065 553	19 347 064
1996	2 294 065	680 415	3 250 530	2 137 814	8 362 824
Veränderung	- 43 %	- 78 %	- 64 %	- 30 %	- 57 %

2.2 Einen Sonderfall außerhalb dieser Werkverträge stellt der Geschäftsbesorgungsvertrag des Landes mit der Gesellschaft für Umweltmessungen und Umwelterhebungen mbH (UMEG) dar. Wesentlicher Inhalt dieses Geschäftsbesorgungsvertrags ist der Aufbau und Betrieb von verschiedenen Umweltmeßnetzen. Unter Einbeziehung dieses Vertragsverhältnisses (für 1996 rd. 30 Mio. DM) betrug 1996 das Vergabevolumen der LfU rd. 40 Mio. DM in den Kernbereichen ihrer Aufgaben. Dies entspricht 38,5 % des Gesamthaushaltsvolumens von rd. 104 Mio. DM (1996).

3 Outsourcing bei der Landesanstalt für Umweltschutz

Die Beauftragung Dritter hält die LfU nach Art und Umfang für erforderlich, um ihren Aufgaben gerecht werden zu können. Dieser Zwang zum "Outsourcing" bietet Chancen, birgt aber auch Risiken. Ziel von Outsourcing ist im allgemeinen die Effizienzsteigerung und die Kostenreduzierung, da erwartet wird, daß Anbieter von spezialisierten Leistungen auf Grund des Wettbewerbs diese kostengünstiger und zu besserer Qualität erbringen.

Die Vorteile von Outsourcing können aber nur erreicht werden, wenn

- eine exakte Planung darüber vorhanden ist, welche Themen und in welchem Umfang Leistungen nach außen vergeben werden sollen (s. Pkt. 4),
- eine gezielte Vergabeentscheidung nach einer weitgehenden Marktübersicht gefällt wird (s. Pkt. 5),
- Kontrollmechanismen bestehen in bezug auf die Evaluation der erbrachten Fremdleistung und in bezug auf deren Effizienz.

3.1 Vergabeverfahren nach dem Vergaberecht

Dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muß eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 55 Abs. 1 LHO). Dabei ist nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren. Zu ihnen zählen neben den VV zu § 55 LHO insbesondere die Verdingungsordnung für Leistungen VOL/A. Seit Mai 1997 gilt die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen.

Durch diese Regelungen soll sichergestellt werden, daß

- die Vergaben von Lieferungen und Leistungen durch Dienststellen des Landes den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) entsprechen,
- gegenüber Anbietern die Prinzipien der Chancengleichheit und Gleichbehandlung gewahrt werden und
- die Vergabevorgänge hinreichend nachvollziehbar gestaltet werden, so daß von vornherein dem Verdacht von ungerechtfertigten Bevorzugungen, von Manipulationen und von Korruption vorgebeugt wird.

Dementsprechend darf nach § 4 VOL/A bei der Vergabe von Aufträgen von der grundsätzlich vorgeschriebenen öffentlichen Ausschreibung nur unter bestimmten Voraussetzungen zugunsten einer beschränkten Ausschreibung oder einer freihändigen Vergabe abgewichen werden.

Die öffentliche und die beschränkte Ausschreibung eröffnen das sog. förmliche Verfahren bei dem, im Unterschied zum freihändigen Verfahren, alle Verfahrensvorschriften der VOL/A ausnahmslos eingehalten werden müssen. Bei der freihändigen Vergabe werden die o.g. Prinzipien der Transparenz und der Vorkehrungen gegen Diskriminierungen am weitesten verlassen. Aber auch in diesem Verfahren sollen mehrere Bieter zur Abgabe von Angeboten aufgefordert werden (Preisanfragen), eine entsprechende Pflicht besteht jedoch nicht. Dieses Verfahren bietet sich bei neuartigen Leistungen (z.B. Entwicklungen) an, wenn Leistungsart und -umfang vor der Vergabe nicht eindeutig genug bestimmbar sind.

3.2 Vergabepaxis bei der Landesanstalt für Umweltschutz

Die LfU hat von insgesamt 534 erfaßten Werkverträgen nur einen öffentlich und 40 beschränkt ausgeschrieben; bei lediglich 18 weiteren Verträgen fanden im Vorfeld Preisanfragen statt. Es wurden somit 475 Verträge (89 %) freihändig, ohne Preisanfragen bei mehreren Bietern vergeben. Die Vergabepaxis der LfU hat damit das Regel-Ausnahmeverhältnis des § 55 LHO in ihr Gegenteil verkehrt.

Aufgeschlüsselt für die Jahre 1995 und 1996 ergibt sich folgendes Bild:

Übersicht 2

Vergabearten bei der LfU

	1995	1996
Zahl der Verträge	332	202
Öffentliche Ausschreibung	1	0
Beschränkte Ausschreibung	34	6
Preisanfragen	14	4
Freihändige Vergabe	283	192
Freihändige Vergabe in %	85 %	95 %

Vor Abschluß einiger Verträge, die sog. Entwicklungsleistungen betrafen und deren Vertragsgegenstände noch nicht eindeutig bestimmbar waren, wurden vereinzelt Ideenwettbewerbe veranstaltet.

Aber sowohl bei den wenigen beschränkten Ausschreibungen als auch bei den Preisanfragen und den Ideenwettbewerben wurden Wirtschaftlichkeitserwägungen nicht bzw. nur untergeordnet berücksichtigt. Die Gründe hierfür dürften in der fehlenden Sensibilisierung der Mitarbeiter für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und in den fehlenden Anreizen, Einsparpotentiale auch tatsächlich zu realisieren, liegen, wie nachstehende Beispiele zeigen.

- So wurde ein Vertrag über die Beschaffung, Einrichtung und Betreuung von Bodenbeobachtungsmeßstellen der Form nach zwar beschränkt ausgeschrieben, vergeben wurde jedoch erst nach Korrektur der Ausschreibungsunterlagen. Danach wurden einzelne Leistungen aus dem Angebot herausgenommen bzw. verändert,

bis schließlich an einen bestimmten Bieter, der ursprünglich nicht der preiswerteste war, vergeben wurde. Unmittelbar nach Abschluß dieses Vertrages wurde mit diesem Bieter ein freihändiger Folgevertrag zu demselben Vertragsthema geschlossen; Vertragssumme insgesamt: 245 295 DM.

- Bei einer Preisanfrage zu einer Studie über ökohydraulische Durchlaßbauwerke wurde der billigste Bieter, eine Universität, mit der Begründung abgelehnt, dieser Bieter sei zu wissenschaftlich ausgerichtet, obwohl man die Hochschule gezielt zur Angebotsabgabe aufgefordert hatte. Der Vertrag wurde über 54 800 DM geschlossen, die Universität wäre 12 800 DM (23 %) billiger gewesen.
- Zur Fortschreibung des Altlastenhandbuchs ließ sich die LfU von fünf Bietern entsprechende Konzepte/Ideen vorlegen. Die Entscheidung fiel jedoch ohne Berücksichtigung der Kosten, denn ein Preisangebot wurde erst eingeholt, als man sich bereits für einen bestimmten Vertragsnehmer entschieden hatte; Vertragssumme 117 616 DM. Vier Monate später wurde zu demselben Thema ein freihändig vergebenen Folgevertrag mit demselben Vertragsnehmer über weitere 77 182 DM geschlossen.

Diese Aufzählung ließe sich fortsetzen; sie verdeutlicht, wie selbst bei den wenigen beschränkten Ausschreibungen, Preisanfragen und Ideenwettbewerben Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt wurden. Um so größer ist nach Ansicht des RH die Gefahr, daß diese Grundsätze bei den freihändigen Vergaben nicht beachtet werden.

Die Vergabep Praxis erscheint um so unverständlicher, als das LfU-Handbuch, das jedem Mitarbeiter ausgehändigt wird, ausführliche Hinweise und Muster zur Werkvertragsvergabe enthält. Außerdem gibt es bei der LfU hausinterne Fortbildungsveranstaltungen zum Werkvertrags- und Vergaberecht. Überdies obliegt es der Abteilung 1, bei jedem Werkvertrag darauf zu achten, daß er formal korrekt zustande kommt; hierfür existieren sogar besondere Vordrucke/Checklisten. Im übrigen ist vorgesehen, daß die Fachabteilungen bei jeder freihändigen Vergabe zu begründen haben, warum freihändig vergeben werden soll.

4 Planung und Steuerung der Werkverträge

Jede Vergabe von Aufgaben nach außen muß unter der planerischen und kontrollierenden Verantwortung der vergebenden Organisation bleiben. Da bisher die Führung der LfU nicht im erforderlichen Umfang über die grundlegenden Daten ihrer Werkvertragspraxis verfügte, konnte sie diese Kontroll- und Steuerungsfunktion nicht wahrnehmen.

Formal findet zwar bei der LfU eine Gesamtarbeitsplanung für das Jahresprogramm, aufgliedert nach Daueraufgaben und Projekten, statt. Eine zentrale Steuerung und Planung des Outsourcing ist jedoch nicht vorhanden. Die Entscheidung über die Vergabe von Werkverträgen wird in den Fachabteilungen und Referaten getroffen. Eine konkrete Planung im Blick auf die Frage, ob die LfU die Aufgabe selbst oder durch Vergabe mittels Werkvertrag wahrnimmt, erfolgt nicht.

Nach Aussagen der LfU (Fachabteilungen) könne derzeit eine solche Planung nicht stattfinden, da auf Grund der Personalsituation in weiten Bereichen ein Zwang zur Vergabe bestehe. Ein weiteres Hindernis sei die fehlende Planungssicherheit. Die Ministerien griffen häufig ad hoc und außerhalb des Jahresprogramms unmittelbar auf die Abteilungen, z.T. sogar unmittelbar auf die Referate und Sachgebiete zu. Dies erschwere eine realistische Arbeitsplanung. So müßten häufig Themen, die die LfU durch eigene Mitarbeiter bearbeiten könnte, kurzfristig nach außen vergeben werden, weil die eigene Arbeitskapazität durch einen überraschenden Auftrag eines Ministeriums gebunden sei.

Nach Ansicht des RH fehlt ein geeignetes Instrumentarium zur Steuerung der Werkvertragsvergabe. Das Haushaltssystem THEMIS der LfU kann zwar Kunden- und Lieferantenlisten und Informationen über den Mittelabfluß erstellen, es kann aber z.B. keine abteilungsbezogenen Übersichten über Werkverträge, zugehörige Vertragsnehmer und Vertragsthemen liefern, geschweige denn Informationen über die Vergabeart oder die Entwicklung der Verträge über eine Zeitreihe und deren Summen bieten.

Nach Ansicht des RH muß die Werkvertragsvergabe besser gesteuert werden. Als erster Schritt empfiehlt sich eine laufende Erfassung aller Verträge. Dies ermöglicht eine Sortierung nach unterschiedlichen Kriterien und die Erstellung einer Ist-Analyse. Aus den Erkenntnissen dieser Ist-Analyse heraus können dann die aktuellen Entwicklungen, wie z.B. der Trend zu Folgeverträgen und zu gestuften Werkverträgen, abgelesen werden.

Der hohe Anteil von Fremdvergaben erfordert nicht unbedingt eine in der LfU diskutierte neue Struktur. Jedoch sollte sich zumindest das grundsätzliche Aufgabenverständnis der Mitarbeiter, insbesondere in den Fachabteilungen ändern. Die Planung, Steuerung und Kontrolle der Auslagerung von wesentlichen Aufgaben der LfU sind anspruchsvolle Aufgaben, die durch ein verstärktes Wahrnehmen von Koordinations- und Beraterfunktionen zu lösen sind. Um die Outsourcing-Vorteile umfassend nutzen zu können, wird man allerdings um eine verstärkte Berücksichtigung des damit einhergehenden Aufgabenwandels der LfU nicht umhin können. So sollten die Ansätze für die Anwendungen betriebswirtschaftlicher Methoden in der LfU konsequent fortgeführt werden. Die Mitarbeiter aller Ebenen sind über ihre fachliche Qualifikation hinaus durch entsprechende Schulungen für die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns zu sensibilisieren.

Bisher ist man sich bei der LfU des Stellenwerts dieser Anforderungen noch nicht in vollem Umfang bewußt. Einzelne Abteilungen sehen zwar die zunehmenden Koordinationsprobleme, reagieren darauf aber durch verstärkte Auslagerung dieser Aufgaben, was zu weiteren Steuerungs- und Kompetenzverlusten führen kann. So werden bisher in zwei Abteilungen - in einer weiteren bestehen konkrete Planungen - "Oberwerkvertragsnehmer" verpflichtet, die ihrerseits für die LfU weitere "Unterwerkvertragsnehmer" verpflichten und deren Verträge vergeben, steuern und kontrollieren sollen (s. auch Pkt. 7).

5 Die Praxis der freihändigen Werkvertragsvergabe

Die freihändige Werkvertragsvergabe ist bei der LfU die Regel geworden (Übersicht 2). Nach Darstellung der LfU handelt es sich bei vielen Aufträgen um Spezialthemen, zu deren Bearbeitung nur ein einziger Vertragspartner zur Verfügung stehe. Diese Argumentation mag für eine bestimmte Anzahl von Verträgen zutreffend sein, keinesfalls jedoch für die Mehrheit der Verträge. So ist es z.B. nicht nachvollziehbar, warum

- eine Studie zu Funktionsstörungen bei kommunalen Kläranlagen nur durch die Universität Stuttgart gefertigt werden kann,
- Hinweise zum wirtschaftlichen Ausbau und Betrieb von kommunalen Kläranlagen nur von einem Verfahrenstechniker aus Stuttgart gegeben werden können,
- ausschließlich ein Büro aus Stuttgart in der Lage sein soll, einen Leitfaden für die Planung von kommunalen Kläranlagen zu fertigen und
- nur die Universität Karlsruhe eine Vorstudie zu kostenminimalen Ausbaulösungen bei Kläranlagen anfertigen kann.

Es liegt nahe, daß jedes dieser vier Themen hätte zumindest beschränkt ausgeschrieben werden können. Auf jeden Fall wären Preisanfragen bei diesen vier Vertragspartnern möglich gewesen.

Eine weitere Begründung für die freihändige Vergabe besteht nach Ansicht der LfU in dem fachlichen Erfordernis, langjährig mit demselben Vertragspartner ein bestimmtes Thema zu bearbeiten. Dies sei Ursache der sehr hohen Anzahl von sog. Folgeverträgen, die immer freihändig an ein und denselben Vertragspartner vergeben werden. Auch diese Begründung mag im Einzelfall gerechtfertigt sein, jedoch besteht hierbei die große Gefahr, daß andere potentielle Anbieter auf Dauer von diesem Markt ausgeschlossen werden und daß einzelne "feste" Vertragspartner diese Situation ausnutzen. So griff die LfU für ein bestimmtes Thema immer auf denselben Partner zurück, bis man intern den Eindruck hatte, daß die LfU "über den Tisch gezogen" werde. Das Thema wurde in der Folge ausgeschrieben mit dem Ergebnis, daß ein anderes Büro mit einer neuen Verfahrensweise wesentlich preiswerter war. Dieses Beispiel zeigt drei positive Auswirkungen einer Ausschreibung: Eine preiswertere Aufgabenerfüllung, Teilhabe an neuen Entwicklungen und Verfahren und Markttransparenz mit der Zutrittsmöglichkeit für weitere Marktteilnehmer.

Weitere Gründe für die freihändige Vergabe liegen in Vorgaben und Einflüssen von außen, in der Regel durch die Ministerien. Insbesondere die freihändige Vergabe der Werkverträge an die UMEG ist stark durch das UVM vorgegeben.

Dies wird auch bei folgendem Einzelfall deutlich. Dem UVM ging die Bitte eines selbständigen Biologen um Berücksichtigung bei öffentlichen Aufträgen insbesondere zu Themen der Fischerei zu, die an die LfU weitergegeben wurde. Einige Wochen später vergab die LfU freihändig einen Vertrag über 22 000 DM zum Thema "Fischerei an Baggerseen" an diesen Biologen. Bei dieser freihändigen Vergabe ist nicht bedacht worden, daß das Land bei der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung und Grünlandwirtschaft in Aulendorf eine Fischereiforschungsstelle unterhält.

Der Vertrag kam letztendlich auf Wunsch des Biologen nicht zur Ausführung. Dadurch, daß das Vertragsthema nicht neu vergeben wurde, drängt sich die Frage nach der Erforderlichkeit der Untersuchung geradezu auf.

Die hohe Zahl freihändiger Vergaben und die aufgeführten Beispiele zeigen, daß die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, Gleichbehandlung und Transparenz als Maßstäbe für

eine korrekte Werkvertragsvergabe gegenwärtig bei der LfU nicht den erforderlichen Stellenwert besitzen.

6 Transaktionskosten

Bei jedem Werkvertrag entsteht interner Aufwand. In die Entscheidung, ob und wie ein Gegenstand nach außen vergeben wird, ist auch dieser Aufwand, die sog. Transaktionskosten, miteinzubeziehen. So entstehen Kosten vor Vertragsabschluß für die Fertigung eines Vertragsentwurfs, für die Vertragsanbahnung, für die Auswahl eines geeigneten Anbieters bzw. für die Ausschreibung. Nach Vertragsabschluß entstehen Kosten für Information, Kommunikation, Beratung, Betreuung, Koordination sowie für Kontrolle und Evaluation des erbrachten Werkes.

Das Problem, diese Transaktionskosten zahlenmäßig exakt zu quantifizieren, sieht der RH in Übereinstimmung mit der Praxis in der Privatwirtschaft als gegenwärtig nur schwer lösbar an. Wichtig ist jedoch, sich bewußt zu sein, daß solche Kosten bei jedem Vertrag entstehen. Eine ungefähre Kostenschätzung kann einigermaßen zuverlässig auf plausible Überlegungen, Tendenzaussagen sowie Schätzungen gestützt werden.

Die LfU ist sich bisher dieses Kostenfaktors nicht bewußt. Vereinzelt wird zwar in den Abteilungen registriert, daß der Abschluß und die Abwicklung der Werkverträge sehr viel Kapazität binden, man reagiert aber darauf nur, indem man auch diese Aufgaben an Werkvertragsnehmer vergibt (s. Pkt. 7).

7 Gestufte Werkverträge

Auf Grund des hohen Aufwands für die Vergabe, Überwachung, Steuerung und Kontrolle von Werkverträgen ist bei der LfU die Entwicklung zu erkennen, auch diese Aufgaben an "Oberwerkvertragsnehmer" zu vergeben. Gegenwärtig bestehen solche Verträge in verschiedenen Fachbereichen. Für die Koordination einer Kartierung z.B. wurde jeweils ein Büro für den badischen und den württembergischen Landesteil beauftragt. Diese beiden Büros überwachen und kontrollieren die Vielzahl der Kartierer auf Einhaltung der von der LfU vorgegebenen Qualitätsstandards; sie fungieren als Schnittstelle zwischen den von den Landkreisen beauftragten Kartierern und der LfU.

Ursache dieser Entwicklung ist nach Aussage der LfU in erster Linie fehlende Personalkapazität; sie erfolge also mehr oder weniger zwangsläufig. Ein weiterer Grund liegt nach Auffassung des RH in der fehlenden Qualifizierung und Sensibilisierung der Mitarbeiter der LfU für die Managementaufgaben der Vertragsplanung, -gestaltung, -vergabe und des Controlling.

Dieser Trend zu gestuften Werkverträgen ist kritisch zu beurteilen, weil der Endvertragsnehmer nur in einem mittelbaren Verhältnis zur LfU steht, und diese damit auch nur mittelbare Einflußmöglichkeiten besitzt. Es besteht die Gefahr von Steuerungsverlusten. Auch Verluste in der Sachkompetenz können nicht ausgeschlossen werden, so daß eine weitgehende Abhängigkeit vom "Oberwerkvertragsnehmer" begründet wird. Ansprüche gegen den Endwerkvertragsnehmer sind juristisch schwerer durchsetzbar, zum einen, weil nur mittelbar Kenntnis von Mängeln oder Minderleistungen erlangt werden kann und zum anderen, weil vertragliche Ansprüche gegen den Endwerkvertragsnehmer durch die LfU nicht unmittelbar geltend gemacht werden können. Des weiteren verursachen diese gestuften Werkvertragsverhältnisse nicht unerhebliche Kosten der Steuerung durch den Oberwerkvertragsnehmer, die mit der Wahrnehmung der fachlichen Untersuchungsaufgabe nur mittelbar zusammenhängen.

Solche gestuften Vertragsverhältnisse sollten daher auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Der notwendige Sachverstand zur rechtlich korrekten und wirtschaftlichen Vertragsgestaltung, -vergabe und -überwachung ist in den Fachabteilungen durch Schulungen sicherzustellen, ebenso das erforderliche Wissen über Projektmanagement und Controlling.

8 Folgeverträge

Die meisten der freihändig vergebenen Werkverträge wurden mit "Folgevertrag" bzw. "einzigem Anbieter" begründet. Ob in all den genannten Fällen nach § 3 Abs. 4 Nr. 4 VOL/A tatsächlich ein Folgevertrag vorliegt, mag dahingestellt bleiben. Tatsache ist, daß sich die LfU sehr häufig darauf beruft, es könne nur an einen ganz bestimmten Vertragspartner vergeben werden, weil dieser bereits für die LfU im beabsichtigten Vertragsthema tätig geworden sei oder aus einem vorherigen Vertrag mit der LfU über Spezialwissen, Vorkenntnisse o.ä. verfüge.

Bei vielen dieser "Folgeverträge" wird nicht sorgfältig genug in die Zukunft geplant und die wirtschaftlichere und korrekte Alternative der Zusammenfassung zu einem - aus

zuschreibenden - Vertrag nicht gesehen. Beispielsweise wurde ein Vertrag mit dem Thema "Auswertung vorhandener Unterlagen zu den geologischen Naturdenkmalen im Regierungsbezirk Tübingen" bereits als Folgeuntersuchung mit einer Vertragssumme von 27 620 DM freihändig vergeben. Ein halbes Jahr später wurde an denselben Vertragspartner ein weiterer Folgevertrag zum Thema "Überprüfung und Manuskripterstellung zu den geologischen Naturdenkmalen im Regierungsbezirk Tübingen" mit einer Vertragssumme von 49 964 DM freihändig vergeben. Hier stellt sich die Frage, ob nicht von vornherein absehbar war, daß die Auswertung der Unterlagen in der Folge in einem Manuskript ihren Niederschlag finden mußte und ob das Gesamtprojekt nicht in einem Vertrag hätte ausgeschrieben werden können.

Die vielfach verwendete Begründung "Folgevertrag" für eine freihändige Vergabe führt in weiten Bereichen zu einer Selbstbindung der LfU, die fast zwangsläufig weitere freihändige Vertragsvergaben an denselben Vertragspartner bedingt. Der RH sieht in diesem Vorgehen Gefahren für die Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerledigung und die Beachtung des Diskriminierungsverbots. Ferner ist der RH der Ansicht, daß die praktizierte Vielzahl von Werkverträgen zur Bewältigung eines einzelnen Themas allein schon wegen der je Einzelvertrag anfallenden Transaktionsaufwendungen in vielen Fällen das falsche Instrument darstellt.

Die Leiter der Fachabteilungen erklärten ursprünglich, daß in ihren Abteilungen fast jeder Vertragsgegenstand ausgeschrieben werde. Sie zeigten sich dann über den hohen Anteil der freihändigen Vergaben überrascht. Dies weist auf Steuerungs- und Kontrollverluste zumindest in Teilbereichen hin, denn die Voraussetzung für Steuerung und Kontrolle ist zunächst eine zutreffende Information über den Ist-Zustand.

9 Empfehlungen des Rechnungshofs

Der RH hält auf Grund seiner Prüfungsfeststellungen folgende Maßnahmen für erforderlich:

- Die Mitarbeiter der LfU sind für wirtschaftliches und sparsames Handeln zu sensibilisieren. Vor allem sind sie speziell mit den Anforderungen, die das Outsourcing stellt (Planung, Steuerung, Koordination, Kontrolle usw.), vertraut zu machen.
- Das hohe Werkvertragsvolumen in den Abteilungen 2 - 5 erfordert eine gesonderte Erfassung und Dokumentation der Werkverträge als ersten Schritt zum Aufbau ei

nes aus Sicht des RH zwingend notwendigen Steuerungssystems für das Outsourcing.

- Die Zahl der Werkverträge ist zu reduzieren. In den Fachabteilungen der LfU sind in Zukunft die einzelnen Themen sorgfältiger zu planen, insbesondere im Hinblick auf Auswirkungen für zukünftige Vorhaben. Die Möglichkeit der Zusammenfassung eines Themas in einem Vertrag ist - soweit wie fachlich vertretbar - zu nutzen. Des Weiteren sind Alternativen zum Einzel-Werkvertrag zu prüfen, z.B. die Möglichkeit von Rahmenverträgen oder Kooperationsabkommen, die periodisch überprüft bzw. ausgeschrieben werden sollten. Weniger Verträge verursachen auch geringere Transaktionskosten.
- Der Anteil der öffentlich bzw. beschränkt ausgeschriebenen Verträge ist wesentlich zu erhöhen. Insbesondere die Zahl der freihändigen Vergaben mit der Begründung "einziger Anbieter" und "Folgevertrag" ist zu reduzieren. Das Instrument der Preis-anfrage bei freihändiger Vergabe ist umfassender einzusetzen.
- Von seiten der Ministerien ist eine größere Planungssicherheit für die LfU zu gewährleisten. Kurzfristig zu erledigende Aufträge sind in der Jahresplanung der LfU durch entsprechende Zeitmodule zu berücksichtigen. Einflußnahmen auf die konkreten Vertragsvergaben sollten unterbleiben.

10 Stellungnahme des Ministeriums

Das UVM ist der Auffassung, der RH habe die Zulässigkeit der freihändigen Vergabe und die Besonderheiten der Aufgaben der LfU nicht gebührend berücksichtigt. So würden z.B. rd. 23 % der Verträge mit einem Werklohn von unter 10 000 DM abgeschlossen, die nach dem Vergaberecht gar nicht auszuschreiben wären. Des Weiteren würde der vom RH angelegte Maßstab bezüglich der Anwendung der Vergabevorschriften der Eigenschaft der LfU als einer naturwissenschaftlich ausgerichteten Dienststelle nicht ausreichend Rechnung tragen. Die vom RH rein statistisch vorgenommene Erhebung sei der besonderen Situation der LfU nicht angemessen.

Bezüglich der aufgeführten Beispiele begründet das Ministerium, warum die LfU in jedem Einzelfall formal rechtmäßig gehandelt habe.

Die Überlegungen des RH zur Erfassung und Dokumentation der Werkverträge würden in die derzeit laufenden Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerung und des Controlling bei der LfU einbezogen.

11 Schlußbemerkung

Der RH hat die Zulässigkeit der freihändigen Vergaben und die Besonderheiten des Auftrags der LfU sehr wohl berücksichtigt und dies auch mehrfach zum Ausdruck gebracht.

Die angesprochene Anzahl der freihändig vergebenen Verträge mit einer Vertragssumme bis zu 10 000 DM stellt zum einen nur einen untergeordneten Anteil an der Gesamtvergabe dar, zum anderen werden auch diese freihändigen Vergaben in der Mehrzahl nicht mit der niedrigen Vertragssumme, sondern mit "einziger Anbieter" bzw. "Folgevertrag" begründet.

Das Ministerium verkennt die Intention des RH bezüglich der aufgeführten Einzelbeispiele. Es war nicht primäres Ziel, die Rechtswidrigkeit einzelner Vergaben nachzuweisen, sondern es sollte beispielhaft aufgezeigt werden, daß Fragen der Wirtschaftlichkeit vielfach keine Rolle spielen und daß selbst bei unterstellter Rechtmäßigkeit ein nicht unerhebliches Optimierungspotential vorhanden ist. Der RH gesteht auch ausdrücklich zu, daß es immer wieder Sachverhalte gibt, die für eine freihändige Vergabe in Frage kommen.

Die Beispiele und die statistischen Anteile belegen aber stichhaltig, daß der Anteil der freihändigen Vergaben ohne Preisanfragen bei der LfU zu hoch ist. Die Forderung des RH geht auch nicht dahin, zukünftig jeden Auftrag auszuschreiben, sondern die Gesamtzahl der Verträge zu verringern und den Anteil der Ausschreibungen zu erhöhen. Bei den nach wie vor in geringem Umfang erforderlichen freihändigen Vergaben sollte verstärkt das Instrument der Preisanfrage bei mehreren Bietern genutzt werden.