

Externe Beratungs- und beratungsähnliche Leistungen für das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

Das SMS hatte keinen ausreichenden Gesamtüberblick über die vergebenen Studien-, Gutachten- und Beratungsleistungen.

Die Notwendigkeit der Vergabe an Dritte war nur unzureichend geprüft. Vergaberechtliche und haushaltsrechtliche Vorschriften wurden teilweise nicht eingehalten.

Bei der Vertragsgestaltung besteht Verbesserungsbedarf.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte den Umgang des SMS mit externen Beratungs- und beratungsähnlichen Leistungen im weiteren Sinne. Dazu zählten bspw. die Erstellung von Gutachten, Studien, Berichten, Konzepten und Evaluationen. Die Schwerpunkte der Prüfung lagen in der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Fremdvergabe, dem Vergabeverfahren sowie der vertraglichen Ausgestaltung und Kontrolle bei der Inanspruchnahme von Beratungsleistungen in den Jahren 2011 bis 2015.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesamtüberblick über Studien-, Gutachten- und Beratungsleistungen

- 2 Das SMS übermittelte auf Anforderung des SRH nur eine unvollständige Übersicht über die zwischen den Jahren 2011 bis 2015 beauftragten Beratungs- und beratungsähnlichen Leistungen. Zusätzlich zu den 26 gemeldeten Beratungsleistungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 1,5 Mio. € ermittelte der SRH 9 weitere Aufträge mit einem Auftragsvolumen von rd. 650 T€. Von den 26 gemeldeten Leistungen hat der SRH 14 Beauftragungen mit einem Auftragsvolumen von rd. 840 T€ geprüft. In der Hälfte der geprüften Fälle stimmte der vom SMS gemeldete Auftragswert lt. Vergabedatenbank nicht mit dem vertraglich vereinbarten Auftragswert überein. Auch bei der Vergabeart stellte der SRH Abweichungen fest.

Aufstellung des SMS unvollständig

Fehlerhafte Angaben in der Vergabedatenbank
- 3 Die Staatsregierung berichtet dem Landtag alle 2 Jahre über die Vergabe der öffentlichen Aufträge. Der Vergabebericht muss u. a. den Auftragswert und die Vergabeart enthalten. Die im SMS zur Anwendung kommende Datenbank bildete hierfür die statistische Grundlage. Die festgestellten fehlerhaften Angaben in der Vergabedatenbank können zu fehlerhaften Angaben im Vergabebericht führen.

Fehlerhafte Angaben im Vergabebericht möglich
- 4 Im SMS bestand kein ausreichender Gesamtüberblick über die vergebenen Studien-, Gutachten- und Beratungsleistungen. Es ist nicht auszuschließen, dass weitere Studien- und Beratungsleistungen beauftragt wurden, die der SRH im Rahmen der Prüfung nicht identifizieren konnte.

Kein ausreichender Gesamtüberblick

2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Prüfung der Notwendigkeit von Leistungen durch Dritte

- 5 In keinem der geprüften Vorgänge wurde eine nach § 7 Abs. 2 SÄHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen. Die Begründung für die Notwendigkeit der Leistung war teilweise nicht dokumentiert, sodass eine Beurteilung für den SRH nicht möglich war. Der Einsatz eigenen Personals wurde nur in wenigen Fällen nachweislich geprüft.

Notwendigkeit der Leistung nicht ausreichend begründet

Vergabe von Kernaufgaben an Dritte	<p>6 Ein Gutachtenauftrag i. H. v. 35 T€ enthielt juristische Fragestellungen, die zu den Kernaufgaben des SMS zählten.</p> <p>7 Die mangelnde Prüfung der Notwendigkeit der Fremdvergabe und fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stellen einen Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar.</p> <p>8 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens oder die Mittelveranschlagung für einzelne Maßnahmen im Haushaltsplan entbinden die Verwaltung nicht, bei der Ausführung des Haushalts Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen.</p>
Bestimmungen des Vergaberechts einhalten	<p>2.3 Wertschätzung</p> <p>9 Die Höhe des geschätzten Auftragswertes ist für die Wahl der richtigen Vergabeart relevant. Es ist von der geschätzten Gesamtvergütung für die Leistung einschließlich aller Optionen oder etwaiger Vertragsverlängerungen auszugehen.</p>
Fehler bei der Wertschätzung	<p>10 Aus den Vergabeunterlagen des SMS war nicht ersichtlich, auf welche Weise das SMS Auftragswerte geschätzt hatte. In 3 Fällen beruhte die Angabe des Auftragswertes offensichtlich auf bereits vorliegenden Angeboten. Bei einer weiteren Auftragsvergabe berücksichtigte das SMS die vorgesehene Verlängerungsoption bei der Schätzung des Auftragswertes nicht.</p>
Keine Vergleichsangebote bei Freihändiger Vergabe	<p>2.4 Freihändige Vergaben</p> <p>11 Das SMS vergab 12 der geprüften Aufträge im Rahmen der Freihändigen Vergabe. In keinem der Fälle wurden Vergleichsangebote eingeholt. Die Begründungen des SMS rechtfertigten den Verzicht auf Wettbewerb nicht.</p>
Sicherung des Wettbewerbs	<p>12 In der Regel ist vor der Vergabe öffentlicher Aufträge eine Ausschreibung durchzuführen. Nur in geregelten Ausnahmefällen können Aufträge freihändig vergeben werden. Zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und des Wettbewerbs sind auch bei formlosen Vergabeverfahren in der Regel mindestens 3 Vergleichsangebote einzuholen. Hiergegen hat das SMS verstoßen.</p>
Zu hohe Teilleistungen	<p>2.5 Leistung und Vertragsgestaltung</p> <p>13 Die Vertragsgestaltung nahmen die Fachreferate des SMS, teilweise unter Beteiligung des Justizariats, vor. In 11 Stichproben bewertete der SRH die vereinbarte 1. Teilleistung als zu hoch. Die zu diesem Zeitpunkt vorliegende messbare Gegenleistung stand dazu in keinem angemessenen Verhältnis. Mehrere Verträge sahen die Schlusszahlung bereits vor Abnahme der Leistung vor.</p>
Schlusszahlung vor Abnahme	
Unzulässige Vorleistung	<p>14 In einem Fall vereinbarte das SMS die Fälligkeit der 1. Ratenzahlung i. H. v. 25 % der Gesamtleistung zu Projektbeginn, obwohl nicht nachvollziehbar war, wann und in welcher Höhe der Auftragnehmer Mittel vorab benötigte. Die Vereinbarung der Vorleistung verstieß gegen § 56 Abs. 1 SäHO und war unzulässig.</p>
Unzulässige Auszahlung	<p>15 In einem weiteren Fall zahlte das SMS ohne Begründung einen Betrag von 21,0 T€ aus, obwohl die Auszahlungsbedingungen (Abnahme der Grobkonzeption, Rechnungslegung durch die Auftragnehmer) nicht erfüllt waren. Es drängte sich der Eindruck auf, dass die Auszahlung dem Zweck des Mittelabflusses zum Jahresende dienen sollte.</p>
Keine einheitliche Vertragsgestaltung	<p>16 Eine einheitliche Vertragsgestaltung, die § 55 Abs. 2 SäHO verlangt, war nicht erkennbar. Unzulässige Vorleistungen stellen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar.</p>

3 Folgerung

- 17 **3.1** Das SMS muss sicherstellen, dass die Angaben in der Datenbank vollständig und korrekt erfasst werden. Künftig ist der Gesamtüberblick über bestehende Leistungsbeziehungen und deren Volumen herzustellen. Der SRH empfiehlt die einheitliche Dokumentation in der Beschaffungsstelle.
- 18 **3.2** Das SMS hat vor der Beauftragung externer Leistungen in angemessenem Umfang Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Alternative Lösungsmöglichkeiten und insbesondere der Einsatz des eigenen Personals sind ernsthaft zu prüfen. Die Begründungen sind so zu dokumentieren, dass sie durch die Beschaffungsstelle nachvollzogen werden können.
- 19 **3.3** Die Bestimmungen des Vergaberechts im Hinblick auf die Wertschätzung sind künftig zu beachten. Verlängerungsoptionen sind in die Schätzung des Auftragswertes einzubeziehen.
- 20 **3.4** Die Beschaffungsstelle hat die Wahl der Vergabeart in eigener Zuständigkeit zu prüfen. Auch bei Freihändigen Vergaben sind regelmäßig Vergleichsangebote einzuholen.
- 21 **3.5** Bei der Vereinbarung von Teilzahlungen ist auf ein angemessenes Verhältnis der bis dahin erbrachten Gegenleistung zur Gesamtleistung zu achten. Sollen Vorleistungen erbracht werden, muss das Vorliegen besonderer Umstände ausführlich dargelegt sein. Schlusszahlungen vor Abnahme der Gesamtleistung sollte das SMS vermeiden.
- 22 Der SRH empfiehlt, für eine einheitliche Vertragsgestaltung Musterverträge zu erarbeiten und auf die Einhaltung der im SMS bereits vorhandenen internen Vorgaben zu achten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 23 Das SMS habe unabhängig von der Prüfung des SRH zum 01.01.2017 eine neue technische Datenbanklösung zum Controlling von Vertragsdaten implementiert. Einer früheren Realisierung des bereits seit längerem geplanten Vorhabens seien immer wieder personelle Ressourcendefizite entgegen getreten. Mit der neuen technischen Lösung, einem gestrafften work-flow und einer prozessbegleitenden Dokumentation eröffne sich die Möglichkeit, den gesamten Vergabeprozess einschließlich der erfolgten Prüfschritte besser zu dokumentieren. Mit der gewählten Prozesslösung werde den Feststellungen, Hinweisen und Vorschlägen des SRH weitestgehend gefolgt.
- 24 Das SMS strebe grundsätzlich eine einheitliche Vertragsgestaltung an, stoße in der Praxis angesichts des sehr breiten Aufgabenspektrums des Geschäftsbereichs an Grenzen. Das Ministerium prüfe die Erarbeitung von Musterverträgen und die sich daraus ggf. ergebenden Vertragsanpassungen bei Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen.
- 25 Einen generellen Ausschluss der Fremdvergabe juristischer Leistungen halte das SMS nicht für sachgerecht. In ausgewählten Rechtsbereichen (z. B. Steuerrecht, Bilanzrecht, Beihilferecht) könnte im Einzelfall eine Fremdvergabe angezeigt sein, wenn entsprechende spezialrechtliche Kompetenzen nicht verfügbar seien. Auch könne eine Fremdvergabe mangels (ggf. temporär) ausreichender personeller Ressourcen nicht völlig ausgeschlossen werden. Dies sei im Einzelfall auch künftig zu prüfen.

Eine Prüfung müsse nach dem Verständnis des SMS grundsätzlich ergebnisoffen sein.

5 Schlussbemerkung

- 26 Der SRH begrüßt die Einrichtung der neuen Datenbanklösung im SMS ausdrücklich. Die damit verbundenen Möglichkeiten des Vertragscontrollings muss das SMS nunmehr auch intensiv nutzen. Insbesondere sollte das SMS in Zukunft neben der erwarteten verbesserten Dokumentation daran arbeiten, die Beanstandungen auszuräumen. Die festgestellten Fehler bei der Prüfung der Notwendigkeit der Fremdvergabe, der Schätzung des Auftragswertes, der Auftragsvergabe und der Vertragsgestaltung sind bei der Neugestaltung des Vergabeprozesses zu beheben.
- 27 Vermeintlicher Personalmehrbedarf ist durch interne organisatorische Maßnahmen auszugleichen.
- 28 Bei künftigen Fremdvergaben juristischer Leistungen sollte das SMS abgesehen von fachfremden und spezialgesetzlichen Bereichen die eigenen Kapazitäten stärker nutzen. Gerade bei Fachfragen, die zu den originären Aufgaben des Ministeriums gehören, dürfte das SMS selbst über ausreichendes Know-how verfügen.