



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2023**

### **Nr. 13 Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - Fehler bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauunterhaltungs- arbeiten -**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 13                    Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
- Fehler bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauunterhaltungsarbeiten -**

Bei der Vergabe von Rahmenvereinbarungen für Bauunterhaltungsarbeiten wählte die Universitätsmedizin seit 2003 vielfach die falsche Verfahrensart. Teilweise schrieb sie Leistungen beschränkt statt öffentlich und national statt europaweit aus.

2020 verwendete sie ungeeignete Vergabeunterlagen, nutzte ein fehlerhaftes Angebotswertungssystem und bezuschlagte Angebote, die auszuschließen waren. Sie hob Ausschreibungen nach Zuschlagserteilung auf. Eine Beratungsfirma, die sie bei der Ausschreibung unterstützte, beauftragte sie vergaberechtswidrig. Die mangelhafte Leistung dieser Firma hatte keine Konsequenzen.

Aufgrund der fehlerbehafteten Vergabeverfahren wurden seit 2003 weitgehend dieselben Firmen beauftragt.

Die Vergabe von Einzelaufträgen aus den Rahmenvereinbarungen erfolgte regelmäßig ohne vorherige Festlegung des Leistungsumfangs und ohne Kostenschätzung. In vielen Fällen kam es zu nachträglichen Auftrags-erweiterungen. Bis zur Abrechnung erhöhten sich die Kosten durchschnittlich um knapp 400 %. Über Rahmenverträge wurden Einzelaufträge erteilt, die wegen der Auftrags-höhe separat auszuschreiben gewesen wären.

Rechnungen bezahlte die Universitätsmedizin regelmäßig ungeprüft. Rechnungsbegründende Unterlagen fehlten. Eine Nachprüfung von acht Einzelbelegen ergab, dass die Rechnungen zwischen 12 % und 42 % überzahlt waren.

Eine Ausschreibungs-, Vergabe- und Abrechnungssoftware, um effizient Kostenschätzungen und Leistungsverzeichnisse aufzustellen sowie Abrechnungen zu prüfen, fehlte.

**1                    Allgemeines**

Der Rechnungshof hat das Instandhaltungsmanagement der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz geprüft. Die Prüfung gliederte sich in zwei Teile. Thema des ersten Teils waren Aspekte der Qualität, der Organisation und des Budgets der Instandhaltung<sup>1</sup>.

Der vorliegende zweite Teil befasst sich mit den Rahmenvereinbarungen für Bauunterhaltungsarbeiten in den Jahren 2003 bis 2020<sup>2</sup>. Gegenstand der Prüfung waren die gewählten Vergabeverfahren, die Vergabeunterlagen sowie die Prüfung und Wertung der Angebote. Darüber hinaus hat der Rechnungshof 47 Einzelaufträge mit

---

<sup>1</sup> Siehe auch Beitrag Nr. 12 dieses Jahresberichts.

<sup>2</sup> Rahmenvereinbarungen sind Aufträge, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere über den in Aussicht genommenen Preis (§ 4a Abs. 1 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A (VOB/A)).

einer Gesamtauftragssumme von ca. 2 Mio. € ausgewertet, die zwischen 2018 und 2020 an Rahmenvertragsfirmen vergeben und abgerechnet wurden. Die 47 Aufträge wurden über 189 Rechnungen abgerechnet. Schwerpunkte der Prüfung waren die Beauftragung und Abrechnung der Leistungen.

Die Universitätsmedizin ist öffentlicher Auftraggeber<sup>3</sup> und deshalb ab Erreichen der von der EU-Kommission festgelegten Schwellenwerte von Gesetzes wegen an das Vergaberecht gebunden.<sup>4</sup> Für den sogenannten Unterschwellenbereich hat sich die Universitätsmedizin über ihre Einkaufsrichtlinie verpflichtet, die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) anzuwenden<sup>5</sup>. Darüber hinaus wendete die Universitätsmedizin das Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (Vergabehandbuch) an.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Fehler bei der Ausschreibung von Rahmenvereinbarungen**

Die fehlerbehaftete Ausschreibungs-, Prüfungs- und Wertungspraxis bei Rahmenvereinbarungen hatte zur Folge, dass die Universitätsmedizin seit 2003 weitgehend dieselben Firmen beauftragte.

#### **2.1.1 Wahl der Vergabeart und Vertragsdauer**

Um zu entscheiden, ob eine Leistung national oder europaweit ausgeschrieben werden muss und welche Vergabeart zulässig ist, muss der Auftraggeber seinen Bedarf festlegen und den Auftragswert schätzen.

In den Jahren 2003 und 2011 schrieb die Universitätsmedizin jeweils mehrere Rahmenvereinbarungen beschränkt aus. In allen Fällen wäre eine Öffentliche Ausschreibung rechtlich geboten gewesen.

Im Jahr 2020 schloss sie Rahmenvereinbarungen weitgehend nach Öffentlichen Ausschreibungen ab. Dabei gab sie in den Ausschreibungsunterlagen nicht, wie erforderlich, das in Aussicht genommene Auftragsvolumen<sup>6</sup> an. Zwei Vergaben mit geschätzten Auftragswerten von 9,9 Mio. € und 6,7 Mio. € wurden trotz Überschreitung der EU-Schwellenwerte<sup>7</sup> nicht europaweit ausgeschrieben.

Die Rahmenvereinbarungen 2003 und 2011 wurden nach Ende der Vertragslaufzeit stillschweigend um mehr als fünf bzw. sechs Jahre verlängert. Hierin lag eine wesentliche Vertragsänderung, die eine Neuausschreibung erfordert hätte<sup>8</sup>.

Aufträge, die den EU-Schwellenwert überschreiten, sind europaweit auszuschreiben. Vertragslaufzeiten dürfen nicht ohne erneutes Vergabeverfahren verlängert werden.

---

<sup>3</sup> § 99 Abs. 1 Nr. 2a Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

<sup>4</sup> § 106 Abs. 1 GWB.

<sup>5</sup> Einkaufsrichtlinie der Universitätsmedizin Mainz, Stand 2012, Nr. 2.2 (Rechtliche Rahmenbedingungen).

<sup>6</sup> § 4a Abs. 1 Satz 2 VOB/A.

<sup>7</sup> Damals 5,3 Mio. €; Delegierte Verordnung (EU) 2019/1827 der Kommission vom 30. Oktober 2019 zur Änderung der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf den Schwellenwert für Konzessionen, Amtsblatt der EU (2019/L279/23 ff.).

<sup>8</sup> Zur Frage, wann eine wesentliche Vertragsänderung vorliegt siehe EuGH, Urteil vom 19. Juni 2008 - C-454/06 („Presetext“), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0454>.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie werde die Einhaltung der aktuellen Vorschriften, Wertgrenzen und Schwellenwerte bei laufenden und künftigen Ausschreibungen beachten. Ferner werde die Laufzeit von Rahmenvereinbarungen die im jeweils gültigen Vergabehandbuch vorgegebene Höchstdauer nicht überschreiten.

### 2.1.2 Vergabeunterlagen und Bekanntmachung im Jahr 2020

Auftragsbekanntmachung<sup>9</sup> und Vergabeunterlagen<sup>10</sup> sollen interessierten Unternehmen eine Entscheidung über die Teilnahme am Vergabeverfahren oder die Angebotsabgabe ermöglichen und müssen daher alle hierfür erforderlichen Angaben enthalten.

Sowohl in der Auftragsbekanntmachung als auch im Anschreiben<sup>11</sup> fehlten Angaben zum geforderten Leistungsumfang sowie den Eignungs- und Zuschlagskriterien. Aufgrund dessen konnten Eignungsnachweise nicht nachgefordert<sup>12</sup> und die Eignung der Bieter nicht abschließend geprüft werden.

Zahlreiche von der Universitätsmedizin versandte Formblätter des Vergabehandbuchs<sup>13</sup> bezogen sich auf Einheitspreisverträge<sup>14</sup> und waren daher für Rahmenvereinbarungen ungeeignet.

Die von der Universitätsmedizin erstellten Vergabeunterlagen widersprachen sich teilweise bei sicherheitsrelevanten Regelungen<sup>15</sup> oder gefährdeten die Rechtswirksamkeit der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil B (VOB/B)<sup>16</sup>.

Zudem unterließ es die Universitätsmedizin, erforderliche Preisgleitklauseln zu vereinbaren.<sup>17</sup> Nur wenige Leistungen wurden aus den Standardleistungsbüchern abgerechnet. Stattdessen kamen vorwiegend eigene Leistungsverzeichnisse der

---

<sup>9</sup> Vgl. § 12 VOB/A.

<sup>10</sup> Vgl. im Einzelnen § 8 VOB/A.

<sup>11</sup> Vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 1 VOB/A. Danach muss das Anschreiben alle Angaben nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A enthalten, sofern sie für die Entscheidung über die Abgabe eines Angebots erheblich sind und nicht bereits in der Bekanntmachung veröffentlicht wurden.

<sup>12</sup> § 16a Abs. 1 Satz 2 VOB/A; NOMOS Kommentar Vergaberecht Pünder/Schellenberg, Handkommentar, 3. Auflage 2019, zu § 12 Abs. 1 VOB/A, S. 2720, Rn. 47.

<sup>13</sup> Z. B. Angebotsaufforderung, Angebotsschreiben oder Vertragsbedingungen.

<sup>14</sup> Bei einem Einheitspreisvertrag werden Bauleistungen zu Einheitspreisen für technisch und wirtschaftlich einheitliche Teilleistungen, deren Menge nach Maß, Gewicht oder Stückzahl vom Auftraggeber in den Verdingungsunterlagen anzugeben ist (Vordersatz), vergeben. Dies bedeutet die Vereinbarung eines festen Preises pro Teilleistung, beispielsweise je m<sup>2</sup> Boden oder je Tür gleicher Größe und gleichen Materials, *Freiberg* in: Heiermann/Zeiss/Summa, jurisPK-Vergaberecht, 6. Auflage, § 4 VOB/A (Stand: 15. September 2022), Rn. 12.

<sup>15</sup> So durften Brandmelder und Brandmeldeschleifen gemäß Fremdfirmenrichtlinie nur durch die Feuerwehr ab- und aufgeschaltet werden. In der Leistungsbeschreibung hieß es dagegen, dass für das Ausschalten der Brandmeldeschleifen ein Brandmeldeschein auszufüllen sei, der dem Servicecenter Technik vorgelegt werden müsse, damit dieses die Brandmeldeschleifen vorübergehend stilllegen könne.

<sup>16</sup> Die VOB/B als Allgemeine Geschäftsbedingungen im Bauvertrag werden durch die Gerichte von einer Inhaltskontrolle prinzipiell freigestellt, da sie als ausgewogenes System angesehen werden. Wird davon aber abgewichen, können Gerichte kontrollieren und Unwirksamkeiten feststellen.

<sup>17</sup> Das Vergabehandbuch (Formblatt 615) schreibt bei einer Überschreitung von zwei Jahren die Vereinbarung von Preisgleitklauseln vor. Eine Preisgleitklausel ist eine „Wertsicherungsklausel“: Der Lieferant einer Ware behält sich das Recht vor, bei Erhöhung seiner Selbstkosten den Preis einer Ware anzupassen.

Auftragnehmer und Stundenlohnarbeiten zur Abrechnung. Dies führte zu nachweislich höheren Kosten<sup>18</sup>.

In die Auftragsbekanntmachungen sind alle erforderlichen Angaben aufzunehmen. Bei der Ausschreibung von Rahmenverträgen ist das geschätzte Auftragsvolumen vor Einleitung des Vergabeverfahrens zu ermitteln und bekannt zu geben. Bei Vertragslaufzeiten von mehr als zwei Jahren sollten Preisgleitklauseln vereinbart werden.

Hierzu hat die Universitätsmedizin mitgeteilt, die Auftragsbekanntmachungen würden bei laufenden und zukünftigen Vergabeverfahren möglichst vollständig, eindeutig und fehlerfrei ausgefüllt.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen, die für Rahmenvereinbarungen im Vergabehandbuch vorgesehenen Vertragsbedingungen und Vergabeunterlagen zu verwenden und auf selbst erstellte Unterlagen zu verzichten.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, sie werde die Empfehlung bei der zukünftigen Ausschreibung von Zeitvertragsarbeiten beachten.

### 2.1.3 Prüfung und Wertung der Angebote im Jahr 2020

Nach dem Termin, an dem die Angebote geöffnet und verlesen werden (Submission), ist zunächst zu prüfen, ob Ausschlussgründe vorliegen und die Bieter die erforderliche Eignung besitzen. Ggf. sind erforderliche Unterlagen nachzufordern<sup>19</sup> und Unklarheiten aufzuklären<sup>20</sup>. Danach erfolgt die Prüfung der Angebote auf Einhaltung der gestellten Anforderungen, insbesondere in rechnerischer, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht.<sup>21</sup>

Obwohl keiner der 28 Bieter im Verfahren zur Vergabe der Rahmenvereinbarungen im Jahr 2020 vollständige Unterlagen vorlegte, forderte die Universitätsmedizin fehlende Unterlagen nur teilweise und nach keinem erkennbaren Prinzip nach.

Stattdessen forderte sie im Zuge der Angebotswertung Formblätter des Vergabehandbuchs teilweise wieder nach, die sie kurz vor Submissionstermin ersatzlos zurückgezogen hatte und die deshalb nicht vorzulegen waren.

Kein Bieter wurde ausgeschlossen, obwohl allein 18 von 32 Angeboten aufgrund fehlender Unterschriften auf den Preisblättern nicht hätten gewertet werden dürfen<sup>22</sup>.

Von insgesamt 25 Bietern, die schließlich einen Auftrag nach dem Kaskadenmodell<sup>23</sup> erhielten, boten 14 Stundenlohnverrechnungssätze an, die unter den

---

<sup>18</sup> So wurden beispielsweise beim Einkaufsbeleg 4520096882 (Trockenbau) der Großteil der Leistungen über Stundenlohnarbeiten abgerechnet. Wären dagegen Positionen des Standardleistungsbuchs gewählt worden, wäre dies um mehr als 8.000 € günstiger gewesen.

<sup>19</sup> § 16a VOB/A.

<sup>20</sup> § 15 VOB/A.

<sup>21</sup> Vgl. § 16c Abs. 1 VOB/A.

<sup>22</sup> § 16 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 13 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 VOB/A.

<sup>23</sup> Im Kaskadenmodell wird der Zuschlag nicht ausschließlich auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt, sondern auf mehrere oder alle Angebote. Bei Erteilung eines Einzelauftrags wird dann zunächst der im Rahmen der Wertung erstplatzierte Bieter angefragt. Lehnt er den Auftrag ab, wird der Zweitplatzierte angefragt usw.

Mindestentgeltsätzen des Landestarifreugesetzes lagen. Dies wurde von der Universitätsmedizin nicht beanstandet; eine Aufklärung<sup>24</sup> fand nicht statt. Auf diese Angebote hätte der Zuschlag nicht erteilt werden dürfen.<sup>25</sup>

Die Anforderungen an die zur Prüfung der Eignung geforderten Referenzen waren überzogen und nicht von den Erfordernissen des Auftrags gedeckt. So mussten die Firmen nachweisen, dass sie bereits vergleichbare Rahmenvertragsleistungen in deutschen Krankenhäusern mit Maximalversorgung in den letzten dreieinhalb Jahren ausgeführt hatten. Das galt z. B. auch für die Vergabe regulärer Bauunterhaltungsmaßnahmen, die keine sich aus dem Klinikbetrieb ergebenden Besonderheiten aufwiesen. Eine Begründung hierfür war nicht dokumentiert.

Für die Wertung im Vergabeverfahren im Jahr 2020 erstellte die Universitätsmedizin eine eigene Bewertungsmatrix auf Punktbasis. Diese beruhte auf drei komplizierten, intransparenten mathematischen Formeln, von denen zwei zu fehlerhaften Rechenergebnissen führten und die Gefahr bargen, nicht das wirtschaftlichste Angebot zu beauftragen.

Zudem gewichtete die Universitätsmedizin in ihrer Wertungsmatrix die Hauptgewerke in der Regel mit 50 % und die Stundenlöhne und das Material ebenfalls mit 50 %. Sie begründete dies mit Erfahrungswerten bei der Abrechnung von Einzelaufträgen. Dies ist unüblich und widerspricht dem Vorrang des Leistungsvertrags<sup>26</sup>. Bei vergleichbaren Rahmenvereinbarungen im Landesbau werden 90 % der Leistungen über Standardleistungsbuchtexte<sup>27</sup> der Hauptgewerke und 10 % über Stundenlöhne und Material beauftragt und abgerechnet.

Als Eignungskriterien sind nur solche Kriterien festzulegen, die einen Bezug zum Auftrag haben. Ein solcher Auftragsbezug ist im Vergabevermerk nachvollziehbar zu begründen. Vergaberechtlich zwingende Ausschlussgründe sind zu beachten. Zudem sollte die Universitätsmedizin auf eigene Bewertungsmodelle nach Punkten verzichten und stattdessen dem im Vergabehandbuch vorgegebenen Preiswettbewerb folgen.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie stimme dem zu. Die aufgeführten Punkte würden bei laufenden und zukünftigen Ausschreibungen beachtet.

#### **2.1.4 Aufhebung und Neuausschreibung von drei Ausschreibungen 2020**

Bis zur Zuschlagserteilung kann eine Ausschreibung aus bestimmten Gründen aufgehoben werden<sup>28</sup>. Mit Zuschlagserteilung ist der Vertrag geschlossen und das Vergabeverfahren beendet; eine Aufhebung der Ausschreibung ist dann nicht mehr möglich.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> § 15 VOB/A.

<sup>25</sup> §§ 3, 4 Tarifreugesetz Rheinland-Pfalz; § 16d Abs. 1 Nr. 1 VOB/A.

<sup>26</sup> § 4 VOB/A: Bauleistungen sind grundsätzlich so zu vergeben, dass die Vergütung nach Leistung bemessen wird (Leistungsvertrag). Abweichend davon können Bauleistungen geringeren Umfangs, die überwiegend Lohnkosten verursachen, im Stundenlohn vergeben werden.

<sup>27</sup> Vertragliche Grundlage der Rahmenvereinbarungen bilden die vom Gemeinsamen Ausschuss Elektronik im Bauwesen (GAEB) herausgegebenen Leistungsverzeichnisse der Standardleistungsbücher für das Bauwesen - Zeitvertragsarbeiten (STLB-BauZ). Sie liegen für insgesamt 29 unterschiedliche Leistungsbereiche (Gewerke) vor. Darin sind die Einheitspreise für die einzelnen Leistungspositionen vorgegeben. Die Bieter geben auf die Gesamtheit der in einem Standardleistungsbuch vorgegebenen Positionen ein Auf- oder Abgebot ab.

<sup>28</sup> § 17 VOB/A.

<sup>29</sup> Ingenstau/Korbion, Kommentar VOB Teile A und B, 21. Auflage, Werner Verlag 2020, S. 579, Rn. 2, § 18 VOB/A.

Nachdem die Universitätsmedizin im Verfahren im Jahr 2020 Fehler in Berechnungsformeln in der Bewertungsmatrix erkannt hatte, hob sie drei Ausschreibungen nach Zuschlagserteilung auf. Sie korrigierte die Formeln und schrieb die Leistungen in einem - ihren Angaben zufolge - formlosen Verfahren erneut öffentlich aus. Tatsächlich fand lediglich eine Preisabfrage statt, an der sich nur die Bieter beteiligen konnten, die bereits bei der ersten Ausschreibung ein Angebot abgegeben hatten. Nur die Hälfte der angefragten Bieter gab ein weiteres Angebot ab. Die vormals Zweitbietenden wurden zu Mindestbietenden. Zwei davon waren bereits langjährige Rahmenvertragspartner der Universitätsmedizin.

Die Aufhebung von Ausschreibungen nach Zuschlagserteilung ist unzulässig. Durch Zuschlagserteilung geschlossene Verträge können allenfalls gekündigt werden. Soll der Auftrag gleichwohl noch erteilt werden, ist die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens erforderlich. Dies ist künftig zu beachten.

Die Universitätsmedizin hat zugesagt, die aufgeführten Punkte bei laufenden und zukünftigen Ausschreibungen zu beachten.

### **2.1.5 Einsatz eines Beratungsunternehmens 2020**

Die Universitätsmedizin vergab 2019 freihändig an ein Beratungsunternehmen Leistungen, die u. a. die Neuausschreibung von Rahmenvereinbarungen umfassten.

Vor Einleitung des Vergabeverfahrens für die Beratungsleistungen fand weder eine Schätzung des Auftragswerts<sup>30</sup> statt, noch erstellte die Universitätsmedizin eine Leistungsbeschreibung, die allen Unternehmen den gleichen Zugang zum Verfahren gewährte<sup>31</sup>.

Vielmehr ging der Auftragsumfang nur aus den Angeboten der Beratungsunternehmen hervor. Die entsprechenden drei Angebote wichen in Inhalt und Leistungsumfang stark voneinander ab.

Der ursprüngliche Auftragswert von 57.360 € basierte auf dem Angebot des mindestbietenden Beratungsunternehmens. Er erhöhte sich infolge von Auftragserweiterungen bereits nach drei Monaten um knapp 300.000 €. Ein Jahr nach Auftragserteilung lagen die abgerechneten Kosten bei annähernd 700.000 €.

Die Universitätsmedizin hätte die Beratungsleistungen nach der gebotenen realistischen Schätzung des Auftragswerts europaweit ausschreiben<sup>32</sup> müssen.

Indem sie nur mit dem später beauftragten Beratungsunternehmen über Angebotsinhalt und Preisnachlässe verhandelte, verstieß die Universitätsmedizin darüber hinaus gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung<sup>33</sup>.

Die von dem Unternehmen vertraglich zugesicherte Rechtskonformität der Ausschreibung der Rahmenvereinbarungen wurde ebenfalls nicht erreicht. Stattdessen wiesen die Vergabeunterlagen, die Ausschreibungen und die Wertungen gravierende Verstöße gegen geltendes Vergaberecht auf.

Da die Universitätsmedizin die Schlechtleistung nicht erkannte, intervenierte sie nicht und bezahlte die mangelhafte Leistung.

---

<sup>30</sup> Gemäß § 3 Abs. 1 und 3 Vergabeverordnung (VgV) ist vor Einleitung des Vergabeverfahrens der Auftragswert zu schätzen. Dabei ist vom voraussichtlichen Netto-Gesamtwert der Leistung auszugehen.

<sup>31</sup> Vorgeschrieben in § 31 Abs. 1 VgV.

<sup>32</sup> Der Schwellenwert für Dienstleistungen lag 2019 bei 221.000 €; Delegierte Verordnung (EU) 2017/2365 der Kommission vom 18. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren, Amtsblatt der EU (2017/L337/19 f.).

<sup>33</sup> § 97 Abs. 2 GWB.

Auch bei der Beauftragung von Beratungsleistungen ist das Vergaberecht zu beachten. Beauftragte Dienstleister sollten besser überwacht werden.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie werde die aufgeführten Punkte bei laufenden und zukünftigen Vergaben von Beratungsleistungen beachten.

## **2.2 Mängel bei der Vergabe von Einzelaufträgen aus Rahmenvereinbarungen**

### **2.2.1 Auftragserteilung**

Um zu entscheiden, ob ein Einzelauftrag auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung vergeben werden kann oder ein erneutes Vergabeverfahren notwendig ist, muss die zu erbringende Leistung klar definiert und der Wert beziffert werden.

Unter Bezugnahme auf bestehende Rahmenverträge erteilte die Universitätsmedizin Einzelaufträge, die bereits aufgrund der über 20.000 € liegenden Auftragssumme ein neues Vergabeverfahren erfordert hätten<sup>34</sup>. Darüber hinaus gehörten die direkt beauftragten Leistungen teilweise nicht zu den in den Rahmenverträgen vereinbarten Positionen.

Lediglich 19 Einzelaufträge mit einer Gesamtauftragssumme von 195.000 € unterschritten die Wertgrenze von 20.000 €. 28 Einzelaufträge mit einer Gesamtauftragssumme von 1,85 Mio. € hätten dagegen gesondert vergeben werden müssen.

Nur 12 % der beauftragten Leistungen entsprachen den Standardleistungs-Textpositionen, die über die Ausschreibung der Rahmenvereinbarungen dem Wettbewerb unterstellt worden waren. Der größte Teil (64 %) der Leistungen wurde hingegen auf Grundlage der von den Auftragnehmern erstellten Leistungsverzeichnissen vergeben. Die Universitätsmedizin stellte selbst weder Leistungsverzeichnisse auf, noch ermittelte sie die Schätzwerte der Aufträge oder holte Vergleichsangebote ein.

Bei 28 Einzelaufträgen erfolgte eine schriftliche Beauftragung erst nach Ausführungsbeginn. Die Aufträge basierten entweder auf pauschalen Kostenansätzen<sup>35</sup> des Servicecenters Technik oder auf Angeboten von Firmen. Die Mehrkosten gegenüber den ursprünglichen Auftragsvergaben beliefen sich durchschnittlich auf knapp 400 %. Ein Auftrag begann mit einem Auftragswert von ursprünglich 8.241 € und erhöhte sich dann auf mehr als 776.000 €.

Die Universitätsmedizin hat künftig eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibungen mit Kostenermittlungen zu erstellen, Leistungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 20.000 € dem Wettbewerb zu unterstellen und Aufträge schriftlich vor Ausführungsbeginn zu erteilen. Es sollte ein Prozess etabliert werden, der das Servicecenter Technik vor der Festlegung des Vergabeverfahrens verpflichtet, dem Servicecenter Einkauf den geschätzten Auftragswert für den kompletten Auftrag mitzuteilen.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, auf die Umsetzung der genannten Punkte künftig speziell zu achten.

---

<sup>34</sup> Die eigenen Vorgaben der Universitätsmedizin sowie das Vergabehandbuch sahen vor, dass Einzelaufträge aus Rahmenvereinbarungen bis 20.000 € Auftragswert direkt an die Rahmenvertragsfirmen vergeben werden durften.

<sup>35</sup> Die pauschalen Beträge waren in der Regel Platzhalter im SAP-Buchungssystem für nicht näher von der Universitätsmedizin ermittelte Auftragssummen. So tauchten insgesamt 18-mal die Auftragssumme 5.000 € sowie je dreimal die Auftragssummen 10.000 € und 2.000 € auf, ohne dass die später abgerechneten Leistungen einen Bezug hierzu hatten.



### 2.2.2 Rechnungsprüfung

Eine fehlende Rechnungsprüfung birgt erhebliche Gefahren im Hinblick auf eine unwirtschaftliche Verwendung der Geldmittel und große Compliance-Risiken. Eingehende Rechnungen sind deshalb vor Anweisung der Zahlung sorgfältig zu prüfen und die sachliche und rechnerische Richtigkeit festzustellen.

Auf den Rechnungen fand sich kein Eintrag, der auf eine sachliche oder rechnerische Prüfung hindeutete. Lediglich im Vorgangsprotokoll des SAP-Buchungssystems war vermerkt, dass in der Regel eine sachliche Prüfung stattgefunden haben sollte. Rechnungsbegründende Unterlagen wie Aufmaße, Mengenberechnungen, Lieferscheine oder Rapportzettel für Stundenlohnarbeiten fehlten regelmäßig. Soweit nachvollziehbar, wurden die Rechnungen der Firmen ohne rechnerische Prüfung angewiesen. Lediglich die Aufträge, die von Ingenieurbüros betreut wurden, enthielten Prüfvermerke. Diese wurden jedoch nicht von der Universitätsmedizin verifiziert. Auf das Problem der unzureichenden Rechnungsprüfung hatte 2019 bereits ein von der Universitätsmedizin beauftragtes Beratungsunternehmen hingewiesen<sup>36</sup>.

Eine Stichprobenprüfung von acht Einzelbelegen aus drei Gewerken mit einer Gesamtabrechnungssumme von über 226.000 € ergab, dass die Rechnungen zwischen 12 % und 42 % überzahlt waren. Allein bei diesen acht Einzelbelegen entstand dadurch ein Schaden von mehr als 50.000 €.

Rechnungen sind künftig fachtechnisch, sachlich und rechnerisch unter Hinzuziehung aller rechnungsbegründenden Unterlagen zu prüfen. Dies ist auf den Rechnungen - handschriftlich oder in elektronischer Form - kenntlich zu machen.

Hierzu hat die Universitätsmedizin geäußert, das Servicecenter Technik sei im Gespräch mit den Servicecentern Finanzen und Einkauf, um den Rechnungslauf zu optimieren. Im Bedarfsfalle könne mit einer mehrstufigen Freigabe von Rechnungen gearbeitet werden. Dies könne für zukünftige Sachverhalte umgesetzt werden.

### 2.2.3 Software und Einkaufsrichtlinie

Fehlende Leistungserfassungen und unnötiger Aufwand können durch geeignete Automatisierungsverfahren vermieden werden.

Bei der Universitätsmedizin fehlte eine geeignete Ausschreibungs-, Vergabe- und Abrechnungssoftware (AVA), um effizient Kostenschätzungen und Leistungsverzeichnisse aufzustellen sowie Abrechnungen prüfen zu können. Die Standardleistungsbücher lagen nur in Papierform vor. Die händische Bearbeitung war in allen Phasen arbeitsintensiv, umständlich und fehleranfällig.

Die fehlende IT-Unterstützung führte zu erheblichen Verzögerungen in der Bearbeitung von Auftragserteilungen bei der Bauabwicklung und der Rechnungsprüfung und war fehleranfällig.

Der Rechnungshof erachtet die Beschaffung von Lizenzen für ein AVA-Programm mit elektronischen Standardleistungsbüchern für das Servicecenter Technik sowie eine Schulung der damit befassten Mitarbeiter als notwendig.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Einführung eines AVA-Programms im Servicecenter Technik werde derzeit geprüft. Das Servicecenter Technik stimme sich dabei mit dem Servicecenter Einkauf ab, welche Software eingesetzt werden könne.

Eine weitere Fehlerquelle lag in der veralteten Einkaufsrichtlinie der Universitätsmedizin aus dem Jahr 2012, die nicht im Einklang mit dem geltenden Vergaberecht

---

<sup>36</sup> Bei diesem Unternehmen handelte es sich nicht um dasjenige, welches 2020 im Auftrag der Universitätsmedizin die Ausschreibung der Rahmenvereinbarungen betreute.

stand, aber gleichwohl im geprüften Zeitraum noch in Kraft war und angewendet wurde.

Die hauseigene Einkaufsrichtlinie ist zu überarbeiten. Der Rechnungshof empfiehlt, darin die Anwendung des Vergabehandbuchs festzulegen.

Das mit der Ausschreibung von Bauverträgen betraute Personal sollte regelmäßig im Vergabe- und Vertragsrecht geschult werden.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, im Rahmen der übertragenen Richtlinienkompetenz werde das Servicecenter Einkauf die Einkaufsrichtlinie in Abstimmung mit den Einkaufsabteilungen der Universitätsmedizin überarbeiten und die Empfehlung des Rechnungshofs berücksichtigen. Das mit der Ausschreibung von Bauaufträgen betraute Personal werde bereits aktuell regelmäßig im Vergabe- und Vertragsrecht geschult.

### **3 Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen von der Universitätsmedizin bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei Vergabe von Rahmenvereinbarungen für Bauunterhaltungsarbeiten:
  - Aufträge die den EU-Schwellenwert überschreiten, europaweit auszuschreiben,
  - die zulässigen Vertragslaufzeiten nicht ohne erneutes Vergabeverfahren zu verlängern,
  - in die Auftragsbekanntmachungen alle erforderlichen Angaben aufzunehmen und bei Vertragsdauern von mehr als zwei Jahren Preisgleitklauseln zu vereinbaren,
  - nur auftragsbezogene Eignungskriterien festzulegen und diese zu dokumentieren,
  - die vergaberechtlich zwingenden Ausschlussgründe zu beachten,
  - auf eigene Bewertungsmodelle nach Punkten zu verzichten und stattdessen dem im Vergabehandbuch vorgegebenen Preiswettbewerb zu folgen,
  - Aufhebungen von Ausschreibungen rechtskonform durchzuführen,
- b) bei der Beauftragung von Beratungsleistungen das Vergaberecht zu beachten und den beauftragten Dienstleister besser zu überwachen,
- c) in Bezug auf Einzelaufträge aus Rahmenvereinbarungen:
  - eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibungen mit Kostenermittlungen zu erstellen,
  - Leistungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 20.000 € dem Wettbewerb zu unterstellen,
  - Aufträge schriftlich vor Ausführungsbeginn zu erteilen,
  - Rechnungen fachtechnisch, sachlich und rechnerisch unter Hinzuziehung aller rechnungsbegründenden Unterlagen zu prüfen und dies auf den Rechnungen - handschriftlich oder in elektronischer Form - kenntlich zu machen,
  - einen Prozess zu etablieren, der das Servicecenter Technik vor der Festlegung des Vergabeverfahrens verpflichtet, dem Servicecenter Einkauf den geschätzten Auftragswert für den kompletten Auftrag mitzuteilen,

- d) für das Servicecenter Technik in ausreichender Zahl Lizenzen für ein AVA-Programm mit elektronischen Standardleistungsbüchern zu beschaffen und damit befasste Mitarbeiter darin zu schulen,
- e) das mit der Ausschreibung von Bauverträgen betraute Personal regelmäßig im Vergabe- und Vertragsrecht zu schulen,
- f) die hauseigene Einkaufsrichtlinie zu überarbeiten,
- g) die für Rahmenvereinbarungen im Vergabehandbuch vorgesehenen Vertragsbedingungen und Vergabeunterlagen zu verwenden und auf selbst erstellte Unterlagen zu verzichten,
- h) die Anwendung des Vergabehandbuchs in der hauseigenen Einkaufsrichtlinie festzulegen.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c und f zu berichten.