



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

## Auszug aus dem Jahresbericht 2025

### **Nr. 13 Errichtung und Betrieb der Landesimpfzentren - Orientierungsrahmen für künftige Vergabeverfahren in Krisenzeiten -**

---

**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                    Errichtung und Betrieb der Landesimpfzentren  
- Orientierungsrahmen für künftige Vergabeverfahren in Krisenzeiten -**

**Das Land sollte die Kommunen bei Vergabeverfahren, die zum Betrieb von Einrichtungen der Pandemiebekämpfung notwendig sind, zielgerichteter unterstützen.**

**Auch in Krisenzeiten**

- **sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen,**
- **ist grundsätzlich ein angemessener Bieterwettbewerb zu gewährleisten,**
- **ist eine Interimsvergabe und die Vergabe durch Teillose zu prüfen und**
- **sind bei IT-Beschaffungen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung tragende Mindestanforderungen einzuhalten.**

**1                    Allgemeines**

Das seinerzeit zuständige Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie (MSAGD) forderte die Landkreise und kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz Mitte November 2020 auf, Landesimpfzentren (LIZ) einzurichten und bis zum 15. Dezember 2020 deren Betriebsbereitschaft herzustellen.<sup>1</sup>

Zur Umsetzung der Landesimpfstrategie hatte das Land Dritte mit der Erbringung von Leistungen beauftragt. Dies betraf beispielsweise die Aufgabenfelder Terminvergabe und Impfdokumentation, mobile Impfteams und Impfbusangebote, Impfstofflagerung und -verteilung sowie Call-Center. Ergänzend beschafften die Kommunen Leistungen für die Ausstattung und den Betrieb der LIZ.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung der Vergabeverfahren von Land und Kommunen in Stichproben cursorisch geprüft und Empfehlungen für die Vergabe in Krisenzeiten gegeben.<sup>2</sup> Ziel war es aufzuzeigen, wie in gleichgelagerten Fällen künftig eine verbesserte Steuerung der Vergabeverfahren umgesetzt werden kann, um Vergaberisiken zu minimieren.

Die besonderen Herausforderungen in der Corona-Pandemie sowie den enormen zeitlichen Druck und die außerordentliche Arbeitsbelastung für die handelnden Personen hat der Rechnungshof bei seinen Bewertungen berücksichtigt.

---

<sup>1</sup> Schreiben des MSAGD vom 12. November 2020, ohne Aktenzeichen. Seit der Umressortierung im Jahr 2021 ist das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit zuständig.

<sup>2</sup> Die Prüfung „Errichtung und Betrieb der Landesimpfzentren“ war bereits Gegenstand des Jahresberichts 2023, Nr. 15 (Drucksache 18/5500), Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2023/nr-15-errichtung-und-betrieb-der-landesimpfzentren>.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Fehlende Unterstützung der Kommunen durch das Land**

Die Kommunen errichteten und betrieben gemäß ministerieller Aufforderung<sup>3</sup> die LIZ. Dabei hatten sie verschiedene Leistungen Dritter jeweils eigenständig beauftragt.

Nicht bei allen stichprobenhaft vom Rechnungshof untersuchten Betreiberkommunen waren die Vergabeverfahren beispielsweise für Sicherheitsdienstleistungen dokumentiert. Die vorliegenden Dokumentationen wiesen unterschiedliche Qualitäten auf. Teilweise vergaben Kommunen Leistungen direkt an einen Anbieter, teilweise holten sie Vergleichsangebote zur Marktsondierung ein oder führten strukturierte Vergabeverfahren durch.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der jeweils hälftigen Ist-Ausgabenerstattung durch Bund und Land die Kommunen letztlich nicht an der Finanzierung der LIZ beteiligt waren. Bereits vor diesem Hintergrund war eine aufgabenbezogene Unterstützung der Kommunen bei den Vergaben für die LIZ seitens des Landes angezeigt. Tatsächlich erhielten sie aber weder einen Orientierungsrahmen zum rechtssicheren Umgang mit den Vergaberegulungen und zur Sicherung wirtschaftlicher Vergabeentscheidungen in Pandemiezeiten, noch wurden - wie etwa in Bayern<sup>4</sup> - Muster-Leistungsbeschreibungen für diese erarbeitet.

Die Umsetzung des Vergaberechts soll wirtschaftliche Beschaffungen sicherstellen. Zudem soll durch das Vergabeverfahren die Chancengleichheit aller Bewerberinnen und Bewerber sowie ein hinreichender Wettbewerb garantiert werden. Die Erreichung dieser Ziele war nicht ausreichend gewährleistet.

Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit hat erklärt, grundsätzlich seien die Kommunen als öffentliche Auftraggeber in eigener Zuständigkeit für die Einhaltung des Vergaberechts zuständig. Da das Vergaberecht inzwischen sehr komplex geworden sei, hätten viele Kommunen eine zentrale Vergabestelle eingerichtet, auf deren Fachwissen künftig zurückgegriffen werden könne.

Der Hinweis des Rechnungshofs werde für eine weitere Pandemiesituation aber aufgegriffen. Vergaberechtliche Hinweise sollten von den Fachministerien jedoch nur unter Beteiligung des für Vergaberecht zuständigen Landesministeriums erfolgen.

### **2.2 Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Anwendung des Vergaberechts auch in Krisenzeiten gewährleisten**

#### **2.2.1 Wirtschaftlichkeitsvergleiche**

Das Land erteilte zur Bekämpfung der Corona-Pandemie u. a. folgende Aufträge:

- Erstellung eines landesspezifischen IT-Systems zur Terminvergabe an die damalige Krebsregister RLP gGmbH<sup>5</sup>. Parallel wurde im Rahmen der nationalen

---

<sup>3</sup> Mit Schreiben vom 12. November 2020 hatte das MSAGD den Landkreisen und kreisfreien Städten mitgeteilt, dass „der Betrieb vor Ort und die regionale Beschaffung von objektbezogenen Dienstleistungen und Gegenständen (...) den Kommunen“ obliegt.

<sup>4</sup> „Muster für eine Leistungsbeschreibung zur Bereitstellung eines Mobilen Impfteams in Landkreisen und kreisfreien Städten“, Stand: 9. November 2020, und „Vergaberechtliche Hinweise für die Impfbereitstellung bei der Umsetzung der Neuausrichtung der Bayerischen Impfstrategie“, Stand: 12. August 2021.

<sup>5</sup> Der Unternehmensgegenstand der Krebsregister RLP gGmbH wurde Anfang 2021 um „Aufbau und Betrieb eines Impfbereitstellers in Rheinland-Pfalz“ erweitert. Seit 2023 firmiert die Gesellschaft als IDG Institut für digitale Gesundheitsdaten RLP gGmbH.

Impfkampagne ein Terminvergabesystem des Bundes entwickelt und den Ländern zur Nutzung angeboten.

Unterlagen zu Wirtschaftlichkeitsvergleichen zwischen dem geplanten Terminvergabesystem des Bundes und dem speziell für das Land zu entwickelnden System waren nicht aktenkundig.

- Unterstützung bei der Beschaffung von medizinischem Verbrauchsmaterial für die LIZ durch die Apotheke der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz Körperschaft des öffentlichen Rechts (Universitätsmedizin). Das Land erstattete der Universitätsmedizin die Ausgaben für die Beschaffungen oder zahlte direkt an die Lieferanten. Zudem leistete es Zahlungen für einen von der Universitätsmedizin geltend gemachten personellen Mehraufwand.

Eine (einfache) Kostenvergleichsrechnung unterblieb. Die Wirtschaftlichkeit war nicht hinreichend nachvollziehbar. Ohne entsprechende Alternativbetrachtungen waren Überkompensationen nicht auszuschließen.

Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.<sup>6</sup> Vor allem in der Planungsphase erfordert die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das „Denken in Alternativen“. In einem ersten Schritt sind die Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren, die grundsätzlich den beabsichtigten Zweck erfüllen oder geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen.<sup>7</sup> Auf dieser Grundlage hätte jeweils zumindest ein einfacher Wirtschaftlichkeitsvergleich durchgeführt und nachvollziehbar dokumentiert werden müssen. Dabei sollte den Unterlagen beispielsweise zu entnehmen sein, welche Annahmen getroffen und welche Daten zugrunde gelegt wurden sowie welche Ergebnisse und Gründe die Entscheidung letztlich getragen haben.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zu dem Zeitpunkt, als das Bundesministerium für Gesundheit die Erstellung eines Terminvergabesystems beauftragt hatte, sei das Terminvergabesystem in Rheinland-Pfalz bereits in Entwicklung gewesen und es habe die Sorge bestanden, dass eine fristgerechte Fertigstellung durch den Bund nicht erfolgen werde. Außerdem hob das Ministerium verschiedene Vorzüge des landesspezifischen Systems hervor.

Die Apotheke der Universitätsmedizin Mainz sei u. a. unter dem Gesichtspunkt des dortigen Fachwissens in Bezug auf erforderliche medizinische Verbrauchsmaterialien und die dort insoweit bereits bestehenden Rahmenverträge zur Beschaffung ausgewählt worden.

Es werde dem Rechnungshof aber zugestimmt, dass grundsätzlich vor einer Beauftragung eine wirtschaftliche Betrachtung der verschiedenen Lösungsmöglichkeiten erfolgen sollte.

### 2.2.2 Anwendung des Vergaberechts

Bei der Errichtung der LIZ wurden mehrere Leistungsaufträge auch im Oberschwellenbereich ohne Marktbeteiligung direkt vergeben. Hierzu gehörten z. B. die Beauftragung einer Hilfsorganisation zur Bereitstellung mobiler Impfteams und von Impfbusangeboten. Auf der Grundlage eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb beauftragte das Land zudem einen Telefondienstleister zur Bearbeitung verstärkter Beratungsnachfragen.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> § 7 Abs. 2 LHO.

<sup>7</sup> Demir in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: August 2018, § 7 BHO, Rn. 28.

<sup>8</sup> Vergabevermerk des MSAGD vom 29. Januar 2021.

Ausnahmsweise können Aufträge im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden.<sup>9</sup> Dies ist u. a. zulässig, wenn äußerst dringliche, zwingende Gründe im Zusammenhang mit Ereignissen vorliegen, die der betreffende öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte und hierdurch die Mindestfristen nicht eingehalten werden konnten (Dringlichkeitsvergabe).<sup>10</sup>

Auch bei einer Dringlichkeitsvergabe hat der öffentliche Auftraggeber zur Gewährung des Wettbewerbs allerdings den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich Umfang und Dauer des Auftrags zu beachten.<sup>11</sup> Dementsprechend ist ein den Grundsätzen des Einzelfalls angemessener Bieterwettbewerb sicherzustellen. Zu prüfen ist zumindest, welche Unternehmen den Auftrag übernehmen könnten und welche Beauftragung unter den gegebenen Umständen zu dem wirtschaftlichsten Vertragsschluss führen würde.<sup>12</sup> Es müssen daher regelmäßig mehrere Angebote eingeholt und so mindestens ein „Wettbewerb light“ sichergestellt werden.<sup>13</sup>

Besteht eine Notsituation, in der eine nicht nur einmalige Leistungserbringung sofort sichergestellt werden muss, ist eine befristete Auftragsvergabe im Rahmen einer Interimsvergabe zu prüfen. Die Interimsvergabe ist inhaltlich auf die Maßnahmen beschränkt, die zur vorübergehenden Bedarfsdeckung zwingend erforderlich sind und zeitlich nur für eine Übergangszeit zulässig, die für die Vorbereitung und Durchführung eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens erforderlich ist.<sup>14</sup>

Zur landesweiten Umsetzung vergab das Land den Auftrag für die mobilen Impfteams an einen Anbieter. Ungeprüft blieb, ob die Leistungen in der Menge aufgeteilt (Teillöse) hätten vergeben werden können.

Eine Gesamtvergabe stellt die Ausnahme dar. Grundsätzlich ist eine Teilung von Aufträgen in Teillöse vorzusehen.<sup>15</sup> Eine landesweite Vergabe stellt einen Verstoß gegen die Ordnungsmäßigkeit des Vergabeverfahrens insbesondere dann dar, wenn nicht dokumentiert ist, aus welchen Gründen vom Grundsatz der aufgeteilten Vergabe abgewichen wurde.

Das Ministerium hat mitgeteilt, wo es zeitlich möglich gewesen sei, seien für die nachgefragte Beschaffung entsprechende Unternehmen angefragt worden. Es stimme der Auffassung des Rechnungshofs zu, dass im Falle einer künftigen Pandemie grundsätzlich bei der Vergabe von Leistungen nach Möglichkeit ein Wettbewerb mit verschiedenen Anbietern erfolgen solle.

---

<sup>9</sup> Die Privilegierung der in § 108 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelten „In-house-Vergabe“ ist nur bei Maßnahmen möglich, die als Eigenleistung der öffentlichen Hand einzustufen sind. Rahm/Stapel-Schulz in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: November 2019, § 55, Rn. 368.

<sup>10</sup> § 14 Abs. 4 Nr. 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV). Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Rundschreiben vom 19. März 2020) und die Europäische Kommission (Leitlinien der Europäischen Kommission zur Nutzung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der durch die COVID-19-Krise verursachten Notsituation, Az. 2020/C 108 I/01, Ziff. 2.3) sehen bei kurzfristigen Beschaffungsbedarfen im Kontext der Corona-Pandemie einen möglichen Anwendungsfall des § 14 Abs. 4 Nr. 3 VgV, wobei die Europäische Kommission aber auch vor einer inflationären Anwendung des eng auszulegenden Ausnahmetatbestands der Dringlichkeitsvergabe warnt.

<sup>11</sup> Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 14 VgV, Rn. 65.

<sup>12</sup> Ortner in Heiermann/Zeiss/Summa, jurisPK-Vergaberecht, 6. Auflage 2022, § 14 VgV, Rn. 142.

<sup>13</sup> Oberlandesgericht Rostock, Beschluss vom 11. November 2021 - 17 Verg 4/21 (juris Rn. 29), Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschluss vom 20. Januar 2022 - Verg 7/21 (juris Rn. 89); Kammergericht Berlin, Beschluss vom 10. Mai 2022 - Verg 1/22 (juris Rn. 40); Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 14 VgV, Rn. 66 m. w. N.

<sup>14</sup> Ortner in Heiermann/Zeiss/Summa, jurisPK-Vergaberecht, 6. Auflage, Stand 15. September 2022, § 14 VgV, Rn. 148 ff.; Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 5. Auflage 2024, § 14 VgV, Rn. 65 m. w. N.

<sup>15</sup> § 97 Abs. 4 Satz 1 und 2 GWB.

Weiterhin hat es erklärt, ein möglicher Interimszeitraum sei nicht absehbar gewesen und es habe für die Durchführung weiterer Vergabeverfahren schlichtweg die Zeit gefehlt, insbesondere mit Blick auf das bereits mit anderen Aufgaben deutlich ausgelastete Personal. Die Anregung des Rechnungshofs werde gleichwohl aufgenommen und in einer vergleichbaren Situation künftig die Möglichkeit einer Interimsvergabe geprüft.

Zur Forderung, die Vergabe von Teil- und Fachlosen zu prüfen, hat das Ministerium erklärt, man habe es im Zusammenhang mit den mobilen Impfteams als entscheidendes Kriterium eingeschätzt, einen Ansprechpartner zu haben, der die Vorgaben in einer Struktur landesweit habe abdecken können. Der Einsatz mehrerer Hilfsorganisationen hätte zu einem Mehraufwand und einer höheren Komplexität bei der Abstimmung geführt. Die Anregung des Rechnungshofs werde aber aufgegriffen und bei einer künftigen Pandemie die Möglichkeit zur Aufteilung in Teillose bei Vergabeverfahren überprüft.

### **2.3 Mindestanforderungen bei IT-Projekten einhalten**

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>16</sup> ist auch bei IT-Projekten unter Krisenbedingungen zu beachten, womit sich bestimmte Mindestanforderungen verbinden. Hierzu zählen seitens des Auftraggebers neben einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung<sup>17</sup> u. a. eine auf der Analyse der Anforderungen aufbauende Beschreibung der Leistung.

Bei der Projektierung eines Terminvergabe- und Impfdokumentationssystems erarbeitete das Land u. a. keine dokumentierte, aus einer Anforderungsanalyse entwickelte Leistungsbeschreibung. Vor diesem Hintergrund war die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung der IT-Produkte nicht nachvollziehbar gewährleistet.

Das Ministerium hat erklärt, der Beauftragung habe eine Prozessskizze mit Zieldefinition, aufgeteilt in Arbeitspakete sowie hinterlegt mit Aufgaben und Arbeitsaufwand, zugrunde gelegen. Das Pandemiegeschehen habe sich dadurch ausgezeichnet, dass in sehr kurzer Zeit Entscheidungen zu Anpassungen hätten getroffen und deren erforderliche technische Umsetzung umgehend beauftragt und umgesetzt werden müssen. Grundsätzlich werde der Auffassung des Rechnungshofs aber zugestimmt, dass Mindestanforderungen der IT-Projektplanung zu beachten sind.

## **3 Folgerungen**

Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Kommunen in deren Aufgabe als Betreiber von Einrichtungen der Pandemiebekämpfung bei Vergaben in Krisenzeiten zu unterstützen,
- b) bei Maßnahmen unter Krisenbedingungen mindestens einfache Wirtschaftlichkeitsvergleiche anzustellen,
- c) in Krisenzeiten grundsätzlich einen „Wettbewerb light“ zu gewährleisten,
- d) in geeigneten Fällen die Interimsvergabe und die Vergabe mittels Teillos zu prüfen,
- e) Mindestanforderungen bei der IT-Beschaffung auch in Krisenzeiten zu berücksichtigen.

---

<sup>16</sup> § 7 Abs. 1 LHO.

<sup>17</sup> Zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits oben Tz. 2.2.1.