

Auszug aus

Denkschrift 2016

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 26

Vergabe von Bauleistungen durch das Univer-
sitätsklinikum Heidelberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Vergabe von Bauleistungen durch das Universitätsklinikum Heidelberg (Kapitel 1412)

Das Universitätsklinikum Heidelberg hat als öffentlicher Auftraggeber das EU-Vergaberecht nicht beachtet. Bauleistungen von mehr als 10 Mio. Euro wurden nur national und nur beschränkt ausgeschrieben. Planungsleistungen von mehr als 800.000 Euro wurden freihändig vergeben.

1 Ausgangslage

Seit 01.01.1998 werden die Universitätskliniken Freiburg, Heidelberg, Tübingen und Ulm als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts geführt. Sie sind gemäß § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen öffentlicher Auftraggeber. Öffentliche Auftraggeber haben Leistungen oberhalb definierter Schwellenwerte europaweit auszuschreiben.

Abbildung 1: Ansicht des Analysezentrams III in Heidelberg



Von 2012 bis 2014 errichtete das Universitätsklinikum Heidelberg im Neuenheimer Feld den Neubau des Analysezentrams III in eigener Bauherrenfunktion. Die Gesamtbaukosten betragen 21 Mio. Euro. Darin enthalten sind 2,5 Mio. Euro für Ausstattung. Mit Architekten- und Ingenieurleistungen wa-

ren freiberuflich Tätige beauftragt. Die Maßnahme war im Herbst 2015 noch nicht schlussgerechnet. Der Neubau wurde aus Eigen- und Landesmitteln sowie aus Spenden der Dietmar Hopp Stiftung gGmbH und der Klaus Tschira Stiftung gGmbH finanziert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Begründung des Bedarfs

Mit dem Neubau des Analysezentrams III werden die Herz- und Stoffwechselforschung sowie die Diagnostik am Universitätsklinikum Heidelberg weiter ausgebaut. Die Einzellaboratorien des Stoffwechselzentrums Heidelberg waren zuvor auf mehrere Standorte verteilt. Durch die Neustrukturierung sollten die Einrichtungen zusammengeführt werden, um einen optimalen Personaleinsatz und eine effiziente Geräteauslastung im Betriebsablauf zu gewährleisten. Mit der Zentralisierung in einem Gebäude wird die kontinuierliche Weiterentwicklung der Forschungstätigkeit angestrebt.

2.2 Entscheidungen zur Baudurchführung

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft stimmte 2012 der Übertragung der Bauherreneigenschaft für den Neubau Analysezentrum III an das Universitätsklinikum Heidelberg zu.

In mehreren Sitzungen des Klinikumsvorstands sowie des Aufsichtsrats legte die Planungsgruppe Medizin des Universitätsklinikums den aktuellen Sachstand zum Neubau des Analysezentrams III dar. Am 12.09.2012 fasste der Klinikumsvorstand unter anderem folgende Beschlüsse:

„Aufgrund der engen zeitlichen Vorgaben ist der Fertigstellungstermin nur unter den nachstehenden Punkten überhaupt realisierbar:

- keine europaweite Ausschreibung,
- keine VOB-konforme Ausschreibung [...]. Zusätzlich soll die Möglichkeit bestehen, mit den Unternehmen nachzuverhandeln, um ein wirtschaftlicheres Angebot zu erzielen.“

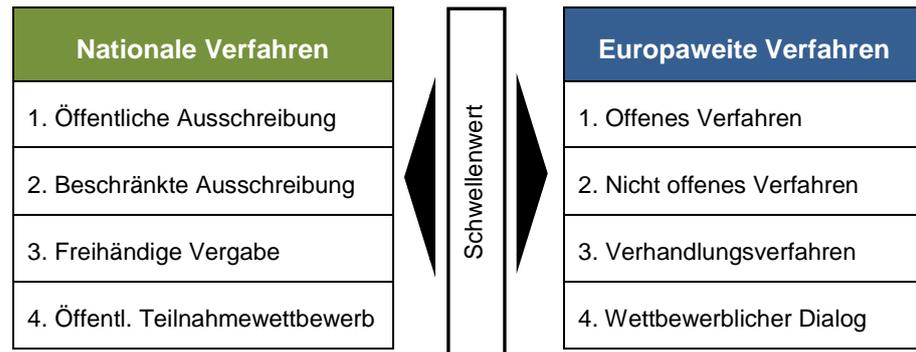
Der Aufsichtsrat nahm am 24.09.2012 zustimmend zur Kenntnis, dass das Klinikum beabsichtige, „[...] das Bauvorhaben unter Hinweis auf die Termindringlichkeit im vereinfachten Vergabeverfahren durchzuführen“.

2.3 Vergabe von Bau- und Dienstleistungen

Bei der Wahl der Vergabeverfahren muss zunächst der Netto-Auftragswert der Bauleistung berechnet werden. Liegt dieser oberhalb von 5 Mio. Euro (Stand: 2012) beziehungsweise 5,186 Mio. Euro (Stand: 2014), ist ausnahmslos eines der vier europaweiten Verfahren anzuwenden (siehe Abbildung 2, rechte Spalte). Ein Wechsel in nationale Verfahren ist nicht möglich.

Lediglich ein Anteil von 20 Prozent des Vergabevolumens darf - sofern der Einzelauftrag unter 1 Mio. Euro liegt - in nationalen Verfahren vergeben werden. Der Auftraggeber kann zur Vergabe dieser untergeordneten Aufträge unter Berücksichtigung der Wertgrenzen zwischen einem der vier nationalen Verfahren wählen (siehe Abbildung 2, linke Spalte).

Abbildung 2: Gegenüberstellung der Verfahren



Beim Analysezentrum III betrug der geschätzte Netto-Auftragswert der Bauleistung mehr als 10 Mio. Euro. Somit war ein europaweites Verfahren durchzuführen.

Der Rechnungshof prüfte 40 Vergaben. Hierbei betrug der monetäre Anteil der Beschränkten Ausschreibungen 94 Prozent und der Anteil der Freihändigen Vergaben 6 Prozent.

Als öffentlicher Auftraggeber ist das Universitätsklinikum Heidelberg verpflichtet, oberhalb der Schwellenwerte für die Vergabe von Bauleistungen zwingend den Abschnitt 2 der VOB/A anzuwenden. Das Universitätsklinikum Heidelberg schrieb die Bauleistungen jedoch ausschließlich national nach Abschnitt 1 der VOB/A aus. Das Universitätsklinikum Heidelberg hat damit das europäische Vergaberecht nicht beachtet.

2.4 Vergabe von freiberuflichen Leistungen

Nach der Vergabeverordnung muss zur Umsetzung des europäischen Vergaberechts bei freiberuflichen Leistungen ab dem voraussichtlichen Netto-Auftragswert von 200.000 Euro (Stand: 2012) beziehungsweise 207.000 Euro (Stand: 2014) die Vergabeordnung für freiberufliche Dienstleistungen (VOF) angewandt werden. Die voraussichtlichen Auftragswerte für Architekten- und Ingenieurleistungen lagen deutlich über diesen Werten.

Tabelle: Beauftragung von freiberuflichen Dienstleistungen

Leistung	Auftragssumme in Euro netto
Architekt	720.000
Ingenieur Heizung, Lüftung, Sanitär	350.000
Ingenieur Elektro	260.000

Das Universitätsklinikum beauftragte Architektenleistungen im Einzelfall bis zu einer Auftragshöhe von 720.000 Euro, ohne die VOF anzuwenden. Die Planungsleistungen für Architektur, technische Gewerke, Statik und Bodengutachten wurden in Abstimmung mit der Innenrevision ohne öffentlichen Wettbewerb direkt vergeben. Den Vergaben lagen keine Begründungen zur Verfahrenswahl bei. Damit wurden die Bestimmungen des Vergaberechts erheblich verletzt.

2.5 Auswahl der Unternehmen

Für die technische Gebäudeausrüstung erstellten die freiberuflich Tätigen Vorschlagslisten für die zu beteiligenden Unternehmen. Das Universitätsklinikum nahm daran keine Änderungen vor. Es erteilte die Aufträge überwiegend an Unternehmen aus der näheren Umgebung. Das Universitätsklinikum hat zudem bei Beschränkten Ausschreibungen die Auswahl der geeigneten Unternehmen, ohne selbst darauf einzuwirken, den beauftragten freiberuflich Tätigen überlassen. Sie konnten auf diese Weise Einfluss nehmen, welche Unternehmen am Wettbewerb beteiligt wurden. Auswahlkriterien sind nicht dokumentiert. Außerdem enthielten die Vergabeunterlagen den Namen der freiberuflich Tätigen, die das Leistungsverzeichnis erstellt haben.

Bei einem solchen Vorgehen sind im Vorfeld der Submission Absprachen zwischen freiberuflich Tätigen und Unternehmen möglich.

2.6 Kennzeichnung der Angebote

Die Submissionen wurden von einem Verhandlungsleiter im Universitätsklinikum durchgeführt, der nicht mit der Ausschreibung befasst war. Das Vier-Augen-Prinzip wurde eingehalten. Angebote wurden jedoch bei der Submission nicht entsprechend § 14 VOB/A gekennzeichnet, z. B. durch Lochen, Heften oder Siegeln. Dadurch waren nachträgliche Änderungen an den Vertragsunterlagen möglich.

2.7 Wirtschaftlichkeit des Neubaus

Die Wirtschaftlichkeit des Neubaus wurde anhand von Referenzobjekten aus der Planungskosten-Datenbank der Länder (PLAKODA) untersucht. Die voraussichtlichen Endkosten des Neubaus unterschreiten die Mittelwerte der Referenzobjekte um 19 Prozent. Der Neubau selbst blieb in der Architektur-

sprache zurückhaltend und zeichnet sich durch eine stringente Grundrissplanung aus. Die Nutz- und Verkehrsflächen sind komprimiert und sehr wirtschaftlich angeordnet. Die haustechnische Versorgung konnte an bestehenden zentralen Einrichtungen des Nachbargebäudes angeschlossen werden. Die vergleichsweise günstigen Kosten des Neubaus lassen sich daher in erster Linie mit der wirtschaftlichen Entwurfsplanung und dem geringen Kostenanteil der technischen Anlagen sowie der Außenanlagen begründen.

3 Empfehlungen

Der Aufsichtsrat und der Vorstand haben auf wirtschaftliche sowie rechtskonforme Vergaben zu achten. Die Vertreter des Wissenschaftsministeriums und des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft müssen im Aufsichtsrat darauf hinwirken, dass Leistungen dem Wettbewerb unterstellt werden, transparente Verfahren gewährleistet sind und Diskriminierung von Wettbewerbern ausgeschlossen werden.

Das Wissenschaftsministerium und das Universitätsklinikum haben dafür Sorge zu tragen, dass alle Maßnahmen zur Korruptionsprävention umgesetzt werden.

Freiberuflich Tätige dürfen bei Beschränkten Ausschreibungen die geeigneten Unternehmen nicht ohne Mitwirkung des öffentlichen Auftraggebers auswählen. Sie sollen dem Auftraggeber lediglich Vorschläge unterbreiten. Das Universitätsklinikum sollte die Vorschlaglisten daher grundsätzlich ändern.

Die Ausschreibungsunterlagen sollten keine Hinweise auf freiberuflich Tätige enthalten. Um Fragen in den Leistungsverzeichnissen zu klären, sollten die Unternehmen ausschließlich Kontakt mit dem Auftraggeber aufnehmen.

4 Stellungnahmen des Universitätsklinikums und des Ministeriums

Das Universitätsklinikum Heidelberg bringt zum Ausdruck, dass die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs in Bezug auf die Vergabeverfahren dramatisierend und teilweise auch falsch dargestellt seien. Aus Sicht des Universitätsklinikums habe das „formal falsche“ Verfahren sogar zu mehr Wettbewerb und zu einer Verringerung des Manipulationsrisikos geführt. Das Universitätsklinikum bestreitet, das Vergaberecht erheblich verletzt zu haben. Es vertritt außerdem den Standpunkt, die durchgeführten Submissionsverfahren seien rechtssicher und entsprächen vollumfänglich der VOB. Die praktizierten Verfahren seien somit nicht manipulations- und korrupsionsgefährdet gewesen.

Das Wissenschaftsministerium begrüßt, dass Planung und Realisierung des Neubaus in Bauherreneigenschaft des Universitätsklinikums Heidelberg wirtschaftlich und günstiger als vergleichbare Referenzobjekte waren. Der Aufsichtsrat des Universitätsklinikums habe der Gesamtmaßnahme zugestimmt. Die Durchführung der Baumaßnahme mit allen relevanten Entscheidungen obliege dem Klinikumsvorstand in eigener operativer Zuständigkeit.

Der Aufsichtsrat sei aufgrund des Maßnahmenvolumens davon ausgegangen, dass die vergaberechtlichen Schwellenwerte beachtet würden. Das Wissenschaftsministerium führt aus, der Aufsichtsrat werde „[...] bei Kenntnis von rechtsvorschriftzuwiderlaufenden Entscheidungen eines Klinikumsvorstands stets im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten steuern oder eingreifen“.

Das Wissenschaftsministerium schließt sich der Feststellung des Rechnungshofs an, dass das Universitätsklinikum „[...] formal falsch ein nationales Vergabeverfahren [...]“ durchführte. Es vertritt die Auffassung, dass jede europaweite Verfahrensart eine Entsprechung im nationalen Verfahren finde und der Ablauf dieser Verfahrensarten nahezu deckungsgleich sei. Es betont ebenso, das Universitätsklinikum habe mit den beschränkten nationalen Ausschreibungen Sinn und Zweck der Vergabevorschriften gewahrt.

Die Vergabeverfahren seien nicht manipulations- und korruptionsgefährdet gewesen. Gleichwohl werde sich das Universitätsklinikum einer intensiven Vergaberechtsschulung unterziehen.

5 Schlussbemerkung

Die Ausführungen des Universitätsklinikums Heidelberg und des Wissenschaftsministeriums, dass nationale und europaweite Verfahren nahezu deckungsgleich seien, treffen nicht zu. Das europäische Vergaberecht ist verpflichtend, hat ordnungspolitische Bedeutung und zielt eindeutig auf die Öffnung der Märkte zur Stärkung des Wettbewerbs ab.