

Rechnungshof Rheinland-Pfalz Präsident



Rechnungshof Rheinland-Pfalz • Postfach 17 69 • 67327 Speyer

Mail an:
Kreisfreie Städte,
Große kreisangehörige Städte,
Verbandsfreie Städte und Gemeinden,
Verbandsangehörige Städte und Gemeinden,
Verbandsgemeinden,
Landkreise,
Bezirksverband Pfalz

Gerhart-Hauptmann-Straße 4 • 67346 Speyer

Ihre Nachricht vom:
Ihr Zeichen:

Telefon: (0 62 32) 6 17-0
Durchwahl: (0 62 32) 6 17-1 29
Telefax: (0 62 32) 6 17-4 30
Internet: www.rechnungshof-rlp.de
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de

Aktenzeichen: 6-7122-367
Datum: 11. August 2005

Beschaffung oder Umstellung von Finanzsoftware zur Einführung eines doppelten Haushalts- und Rechnungswesens

Sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund laufender Prüfungen und aktueller Anfragen haben wir davon Kenntnis erhalten, dass einzelne kommunale Gebietskörperschaften bereits im Vorgriff auf die Reform des Gemeindehaushaltsrechts die Beschaffung neuer Finanzsoftware - ohne die Erstellung eines auf die örtlichen Bedürfnisse abgestellten Pflichtenhefts - freihändig vergeben wollen. Wir nehmen dies zum Anlass, auf folgende Gesichtspunkte zur Ausschreibung und Vergabe der Finanzsoftware und einer infolgedessen ggf. notwendigen Beschaffung neuer Hardwarekomponenten hinzuweisen.

Verdingungsunterlagen

Bei der Aufstellung der Verdingungsunterlagen sollten die „Empfehlungen zur Erstellung des IT-Anforderungsprofils“¹⁾ sowie die Besonderen²⁾ und Ergänzenden Vertragsbedingungen³⁾ für die Beschaffung von Informationstechnik beachtet werden.

-
- 1) Anhang 2 zu Kapitel 13 des Schlussberichts des Gemeinschaftsprojekts "Kommunale Doppik" des Landes Rheinland-Pfalz und der Kommunalen Spitzenverbände (www.rlp-doppik.de).
 - 2) Im Internet unter www.kbst.bund.de abrufbar.
 - 3) Im Internet unter www.evb-it.de abrufbar.

Unabdingbar ist die Erstellung eines die örtlichen Bedürfnisse und Fachanwendungen berücksichtigenden individuellen Pflichtenhefts⁴⁾ (Leistungsverzeichnis), das den Anforderungen des § 8 oder § 8 a VOL/A u.a. im Hinblick auf das Gebot der produktneutralen Ausschreibung genügt. Das Pflichtenheft ist von der Gebietskörperschaft selbst, ggf. mit externer Hilfe, zu erstellen. Unzulässig ist die Verwendung der von Softwareanbietern aufgestellten Leistungsverzeichnisse, in denen diese ihre Programme produktspezifisch beschreiben. Auch bei der Umstellung (Migration) vorhandener HKR-Software sind keine Gründe ersichtlich, die es rechtfertigen, vom Gebot der produktneutralen Ausschreibung abzuweichen. Die Umstellung kann ggf. Gegenstand eines Nebenangebots sein.

Allerdings bestehen Bedenken, ob zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein ordnungsgemäßes Pflichtenheft aufgestellt werden kann, da die gesetzlichen Grundlagen für die Kommunale Doppik und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen noch nicht vorliegen.

Vergabeart

Als Vergabearten kommen bei geschätzten Auftragswerten unterhalb des Schwellenwerts von 200.000 € - ohne Umsatzsteuer -⁵⁾ vorrangig die Öffentliche Ausschreibung und bei Auftragswerten in Höhe oder oberhalb des Schwellenwerts das Offene Verfahren in Betracht. Sofern in Ausnahmefällen eine Beschränkte Ausschreibung oder ein Nichtoffenes Verfahren beabsichtigt ist, sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen dafür anhand des § 3 Nr. 3 oder § 3 a VOL/A zu prüfen. Bei einer Beschränkten Ausschreibung ist dabei regelmäßig ein Öffentlicher Teilnahmewettbewerb nach § 3 Nr. 1 Abs. 4 VOL/A durchzuführen, weil nur so eine hinreichende Marktübersicht erlangt werden kann (§ 4 Nr. 1 und 2 Abs. 1 VOL/A).

Der Wert des beabsichtigten Auftrags darf nach § 3 Abs. 2 VgV nicht in der Absicht geschätzt oder aufgeteilt⁶⁾ werden, ihn der Anwendung dieser Bestimmungen zu entziehen, sondern es ist von der geschätzten Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung auszugehen. Dies gilt auch bei einer losweisen Vergabe. Für Beschaffungsvorhaben, die über mehr als ein Haushaltsjahr abgewickelt werden sollen, sind daher ausreichende Verpflichtungsermächtigungen nach § 9 GemHVO vorzusehen.

4) Vgl. Kapitel 13 V. Nr. 1 der Empfehlungen zur Erstellung eines IT-Anforderungsprofils.

5) § 2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV -) vom 9. Januar 2001 (BGBl. I S. 110), i.d.F. vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), geändert durch Achte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2304, 2338).

6) Beispielsweise in mehrere - ggf. in verschiedenen Haushaltsjahren zu vergebende - Einzelaufträge.

Folgende Leistungen müssen bei der Schätzung der Gesamtvergütung berücksichtigt werden:

- Software einschließlich aller im Zusammenhang mit der Kommunalen Doppik erforderlichen Module und ihre Implementierung,
- erforderliche Anpassungsprogrammierungen (Customizing) im Hinblick auf örtliche Bedürfnisse und Fachanwendungen sowie das künftige Landesrecht,
- Softwarepflege (Updates) und Wartung,
- Programmschulungen.

Nach derzeitigem Kenntnisstand des Rechnungshofs ist davon auszugehen, dass die Auftragswerte bei mittleren und größeren Gemeinden und Gemeindeverbänden den Schwellenwert überschreiten werden.

Freihändige Vergaben oder Verhandlungsverfahren sind nicht zulässig, weil die Voraussetzungen nach § 3 Nr. 4 und nach § 3 a Nr. 1 Abs. 4 und Nr. 2 VOL/A nicht vorliegen. Der nach der Verwaltungsvorschrift Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz⁷⁾ festgesetzte Höchstwert für Freihändige Vergaben von 15.000 € einschließlich Umsatzsteuer (§ 3 Nr. 4 p VOL/A) wird - soweit ersichtlich - regelmäßig überschritten.

Dies gilt wegen der Folgekosten auch für die Fälle, in denen Unternehmen einzelne Softwaremodule für die Umstellung der vorhandenen HKR-Software "kostenlos" anbieten. Da sich die Konten-, Verfahrens- und Programmstrukturen in der Kommunalen Doppik und in der Kameralistik wesentlich unterscheiden, bestehen erhebliche Zweifel, ob eine Migration und ein "weicher Übergang" von der kameralen auf die doppelte Buchführung möglich sind. In der Regel werden hier komplett neue Softwarelösungen erforderlich.

Im Übrigen besteht bei den kostenlos oder zu geringen Kosten angebotenen Standardsoftware-Modulen die Gefahr, dass dem Auftraggeber erhebliche Kosten für Anpassungsprogrammierungen entstehen. Eine zunächst kostengünstig erscheinende Lösung kann sich so im Nachhinein als unwirtschaftlich im Vergleich zur Beschaffung einer neuen Finanzsoftware erweisen.

7) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, des Ministeriums des Innern und für Sport und des Ministeriums der Finanzen vom 29. Juli 2004 (MinBl. S. 303).

Die verschiedentlich mit Hinweis auf einzelne Bestimmungen des § 3 Nr. 4 oder § 3 a Nr. 1 Abs. 4 und Nr. 2 VOL/A vertretene Auffassung, Freihändige Vergaben oder Verhandlungsverfahren seien zulässig, kann nicht gefolgt werden. Im Einzelnen ist dazu Folgendes zu bemerken:

§ 3 Nr. 4 a VOL/A ist nicht einschlägig, weil geeignete Softwareprodukte von einer Vielzahl von Unternehmen angeboten werden.

§ 3 Nr. 4 d und § 3 a Nr. 2 e VOL/A rechtfertigen schon deshalb keine Freihändigen Vergaben, weil es sich nicht um geringfügige Nachbestellungen zu der vorhandenen HKR-Software, sondern aufgrund des tiefgreifenden Releasewechsels um ein grundlegend neues Softwaresystem handelt.

Die Beschaffung der Software ist auch nicht "besonders dringlich" im Sinne von § 3 Nr. 4 f oder § 3 a Nr. 2 VOL/A. Bislang fehlt es an einem Gesetzesentwurf zur Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Wenn die gesetzlichen Änderungen Ende 2005 verkündet werden und zum 1. Januar 2007 mit einer Übergangszeit bis 2009 in Kraft treten, bleibt ausreichend Zeit für eine Ausschreibung. Zwingende Gründe, die der Auftraggeber nicht voraussehen kann, liegen bei einer infolge einer Rechtsänderung notwendigen Beschaffung nicht vor. Im Übrigen dürfen die Umstände, die eine besondere oder zwingende Dringlichkeit begründen, auch nicht dem Verhalten des Auftraggebers zuzuschreiben sein, z.B. infolge eines nicht hinreichenden IT-Projektmanagements.

Kommunale Auftraggeber, die das Vergaberecht nicht beachten, gehen erhebliche Risiken ein. In diesem Zusammenhang wird auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 11. Januar 2005⁸⁾ verwiesen. Danach ist die Entscheidung eines öffentlichen Auftraggebers, kein Vergabeverfahren einzuleiten, weil der Auftrag seiner Auffassung nach nicht in den Anwendungsbereich der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften fällt, gerichtlich überprüfbar. Entgegen der früher herrschenden Meinung können Bieter oder Interessenten damit gegen so genannte De-Facto-Vergaben, d.h. außerhalb eines förmlichen Vergabeverfahrens zustande gekommene Auftragsvergaben, gerichtlichen Rechtsschutz geltend machen. Die Folge kann sein, dass bereits erteilte Aufträge nach § 13 VgV nichtig sind.

Darüber hinaus hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz durch Beschluss vom 25. Mai 2005⁹⁾ für alle Vergaben, auf die das im Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelte Vergaberecht keine Anwendung findet,

8) Rechtssache C-26/03 (Stadt Halle, TREA Leuna).

9) Az.: 7 b 10356/05.OVG.

den Verwaltungsrechtsweg nach § 40 VwGO für eröffnet erklärt. Den Bietern kommt damit bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte ein Primärrechtsschutz über die Verwaltungsgerichte zu.

Weiter wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Europäische Kommission sich verstärkt kritisch mit Vergaben durch deutsche Gemeinden befasst¹⁰⁾.

Qualitätssicherung und Angebotswertung

Es ist von Vorteil, wenn eine Projektorganisation neben der Erstellung des Pflichtenhefts auch ein projektbegleitendes Controlling zum frühzeitigen Aufzeigen von Problemen und Risiken sowie die Qualitätssicherung¹¹⁾ beinhaltet.

Im Rahmen der Angebotsprüfung und -wertung bieten sich bei den für eine Vergabe in Frage kommenden Softwareprodukten Auswahl- und Eignungstests an, um erst später evident werdenden Mängeln vorzubeugen. Grundlage dafür sollten von den einzelnen Fachbereichen und insbesondere der Finanzverwaltung ausgewählte Vorgänge unterschiedlicher Schwierigkeitsgrade sein, die den Bietern vorher nicht bekannt sind¹²⁾. Die Durchführung entsprechender Tests sollte in den Verdingungsunterlagen verbindlich vorgeschrieben und deren Erfüllung als maßgebliches Wertungskriterium festgelegt werden.

Der Rechnungshof wird die Beschaffung der für die Kommunale Doppik erforderlichen Softwarelösungen verstärkt prüfen.

Das vorstehende Schreiben findet sich auch im Internet unter www.rechnungshof-rlp.de.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Volker Hartloff

10) Handelsblatt Nr. 143 vom 27. Juli 2005.

11) Qualitätssichernde Elemente ergeben sich beispielsweise aus Teil 3 der DIN ISO 9000, 9001.

12) Vgl. hierzu insbesondere Punkt 3.6 der Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Mindestanforderungen).