Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Karsten Klein, Christian Dürr, Otto Fricke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/24666 –**

Beschaffungsstrategie des Bundes bei der Ausschreibung von IT-Rahmenvereinbarungen (Vergabeverfahren Red Hat)

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Zentralstelle IT-Beschaffung („ZIB“) im Beschaffungsamts (BeschA) des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat führt regelmäßig Ausschreibungen zu großvolumigen IT-Rahmenvereinbarungen durch, darunter zu Beginn des Jahres 2020 eine Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung über die Lieferung von Softwareprodukten des Herstellers Red Hat („Vergabeverfahren Red Hat“). Die Ausschreibung war in drei Lose für das Informations-technikzentrum Bund und die BWI GmbH (Los 1), die unmittelbare Bundesverwaltung (Los 2) und die mittelbare Bundesverwaltung (Los 3) aufgeteilt und sah eine Loslimitierung (Zuschlag für maximal ein Los pro Bieter) vor.

Nach § 97 Absatz 4 Satz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) dient das Instrument der Losvergabe bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen vor allem der Berücksichtigung von Mittelstandsinteressen. Gemäß § 97 Absatz 4 Satz 2 GWB sind Leistungen in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen explizit zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.

Das Vergabeverfahren Red Hat steht in direktem Zusammenhang mit dem im April 2020 vom BeschA vorgelegten Schriftlichen Marktdialog zum „Umgang mit großen Beschaffungsvolumina, insbesondere bei herstellerbezogenen Ausschreibungen“ („Marktdialog“), der sich zur strategischen Vorgehensweise bei der Abwicklung großvolumiger IT-Beschaffungen, insbesondere zum Grundsatz der Losvergabe und der Loslimitierung verhält.

Das Vergabeverfahren Red Hat hat gezeigt, dass die Berücksichtigung des Grundsatzes der losweisen Vergabe bei der Ausschreibung von IT-Leistungen die Beschaffung der ausgeschriebenen Leistungen verteuert, da Skaleneffekte ungenutzt bleiben und Mengenrabatte der Hersteller nicht ausgegeben werden.

1. Welche spezifischen Beweggründe hat das BeschA, das Instrument der Losaufteilung, das bereits seit Jahren Gegenstand des Kartellvergaberechts in § 97 Absatz 4 GWB ist, im Vergabeverfahren Red Hat anzuwenden und seit Kurzem verstärkt in den Fokus seiner IT-Beschaffungsstrategie zu rücken?

Das Beschaffungsamt des BMI wendet die IT-Beschaffungsstrategie der Bundesverwaltung mit Stand vom 26. November 2018 gemäß Beschluss der Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts vom 11. Dezember 2018 (Beschluss Nr. 2018/14) als verpflichtende Handlungsgrundlage an. Die konstitutiven Ziele der IT-Beschaffungsstrategie werden unter Berücksichtigung der Rahmenparameter des Marktes und der spezifischen Eigenschaften der ausgeschriebenen Produkte umgesetzt.

Spezifischer Beweggründe, das Instrument der Losaufteilung zu nutzen, bedarf es grundsätzlich nicht. Vielmehr besteht eine grundsätzliche gesetzliche Verpflichtung zur losweisen Vergabe. Hiervon ist nur abzusehen, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erforderlich machen (§ 97 Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen [GWB]). Eine derartige Erforderlichkeit einer Gesamtvergabe bestand im Vergabeverfahren Red Hat nicht. Eine solche Ausnahme ist auch nicht durch die Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung begründet. Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Vergabekonzeption wurden, wie bei jedem anderen Verfahren, sorgfältig geprüft und die Leistung unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben in Lose aufgeteilt.

2. Strebt das BeschA an, das im Vergabefahren Red Hat angewendete Instrument der Loslimitierung zukünftig in jeder einzelnen Ausschreibung von IT-Rahmenvereinbarungen anzuwenden, obwohl eine Förderung von Wettbewerb nicht in jedem Fall über eine Loslimitierung gesichert werden kann?

Die Entscheidung, ob das im Vergabefahren Red Hat angewendete Instrument der Loslimitierung bei zukünftigen Ausschreibung von IT-Rahmenvereinbarungen angewendet werden wird, wird jeweils fallspezifisch unter Abwägung der Rahmenparameter des Marktes und der spezifischen Eigenschaften der ausgeschriebenen Produkte getroffen.

3. Wie berücksichtigt die Bundesregierung bei der Ausschreibung eines einheitlichen Beschaffungsgegenstandes in unterschiedlichen Losen, wie im Vergabeverfahren Red Hat, bestehende Mittelstandsinteressen?

Das Gebot der Losaufteilung ist in § 97 Absatz 4 GWB vorgeschrieben und dient selbst schon der Berücksichtigung mittelständischer Interessen. Die Aufteilung einer umfangreicheren Leistung in Lose erweitert die Möglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen sich an Vergabeverfahren zu beteiligen. Denn werden umfangreiche Leistungen vergeben, ohne sie in Lose aufzuteilen, übersteigen diese häufig die Leistungsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen. Durch eine Losaufteilung wird auch kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) die Möglichkeit geboten, sich an großvolumigen Ausschreibungen der öffentlichen Hand zu beteiligen. Ob ein kleines oder mittleres Unternehmen in einem Vergabeverfahren den Zuschlag für eines oder mehrere Lose erhält, hängt von der Bewertung der verschiedenen Angebote im Einzelfall ab.

Darüber hinaus besteht nach § 122 Abs. 4 GWB die Verpflichtung für den öffentlichen Auftraggeber nur solche Eignungskriterien (z. B. Mindest-Jahresumsatz, Haftpflichtversicherung mit vorgegebener Deckungssumme) vorzugeben,

die in einem angemessenen Verhältnis zum Auftragsgegenstand stehen. Bei der Aufteilung in Lose ist der Maßstab für die Angemessenheit nicht der gesamte Auftrag, sondern nur das Los selbst, so dass entsprechend geringere Anforderungen an die Eignung zu stellen sind.

Zusätzlich wird durch eine Losvergabe an mehrere Unternehmen effektiv der Bildung von faktischen Monopolen entgegengewirkt und der Wettbewerb nachhaltig gefördert. Ob jedoch eine Vergabe in Lose aufgeteilt wird oder nicht, ist vor dem Hintergrund der rechtlichen Vorgaben im jeweiligen Einzelfall unter Berücksichtigung der Rahmenparameter des Marktes und der spezifischen Eigenschaften der ausgeschriebenen Produkte zu treffen.

4. Nach welchen Kriterien hat das BeschA im Vergabeverfahren Red Hat geprüft, ob technische und wirtschaftliche Gründe eine Gesamtvergabe erfordern?

Wie ist die dazu erforderliche Abwägung zwischen den für und wider die Losvergabe streitenden Belangen im Einzelfall erfolgt?

Es lagen keine Gründe gemäß § 97 Abs. 4 GWB zur Rechtfertigung einer Gesamtvergabe vor. Entsprechend konnte kein Ausnahmetatbestand begründet werden.

5. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse, dass sich die Losaufteilung im Vergabeverfahren Red Hat negativ auf die Preis- und/oder Rabattstruktur der Rahmenvereinbarung ausgewirkt hat, weil der Hersteller Red Hat nach Einzelbetrachtung des Volumens pro Los eine unterschiedliche Rabattstafel an die anbietenden IT-Systemhäuser freigegeben hat?

Entsprechende Erkenntnisse liegen der Bundesregierung nicht vor.

6. Wie hoch beziffert die Bundesregierung die Verteuerung der Leistungen des Herstellers Red Hat nach Durchführung der Losvergabe im Gegensatz zu einer Gesamtvergabe?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

7. Wie verhält sich die Verteuerung der Leistungen durch Losvergabe zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit als dem zentralen Ausgangspunkt des deutschen und europäischen Vergaberechts, der als Ausdruck des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die öffentliche Hand zum Einkauf der wirtschaftlichsten Leistung zwingt?
8. Nimmt die Bundesregierung die Mehrkosten bewusst in Kauf, wohlwissend, dass der Bundesrechnungshof große Beschaffungen der öffentlichen Hand besonders kritisch auf ihre Wirtschaftlichkeit und Rechtskonformität prüft?
9. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Losaufteilung nicht auf Kosten der Steuerzahler erfolgt?

Die Fragen 7 bis 9 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Gebot der Losaufteilung in § 97 Absatz 4 GWB ist ein wesentliches vergaberechtliches Instrument zur Förderung mittelständischer Interessen. Es erweitert die Möglichkeiten kleiner und mittelständischer Unternehmen, an öffentlichen Aufträgen teilhaben zu können. Im zeitlichen Ablauf des Vergabeverfahrens ist es der späteren Angebotsprüfung, die das Ziel hat, das wirtschaftlichste Angebot zu identifizieren, weit vorgelagert, da es schon bei der Gesamtkonzeption zu Anfang des Vergabeverfahrens zu berücksichtigen ist. Hier trägt die Losaufteilung dazu bei, dass die Wahrscheinlichkeit, eine größere Anzahl von Angeboten zu erhalten, deutlich erhöht wird. Dabei können die Angebote kleinerer und mittlerer Unternehmen wirtschaftlicher sein als es das einheitliche Angebot eines großen Unternehmens in einem Vergabeverfahren wäre, in dem keine Losaufteilung vorgenommen wurde. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung keine Erkenntnisse dahingehend, dass das Gebot der Losaufteilung automatisch zu einer Verteuerung der öffentlichen Beschaffung führt. Die Aufteilung in Lose kann vielmehr auch dazu beitragen, die Verfügbarkeit eines breiteren Marktes von Anbietern sicherzustellen, was die Gefahr einer Abhängigkeit von wenigen großen Anbietern mit einer faktischen Monopolstellung mit absehbar negativen Auswirkungen auf die Kosten der Beschaffungen reduziert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.