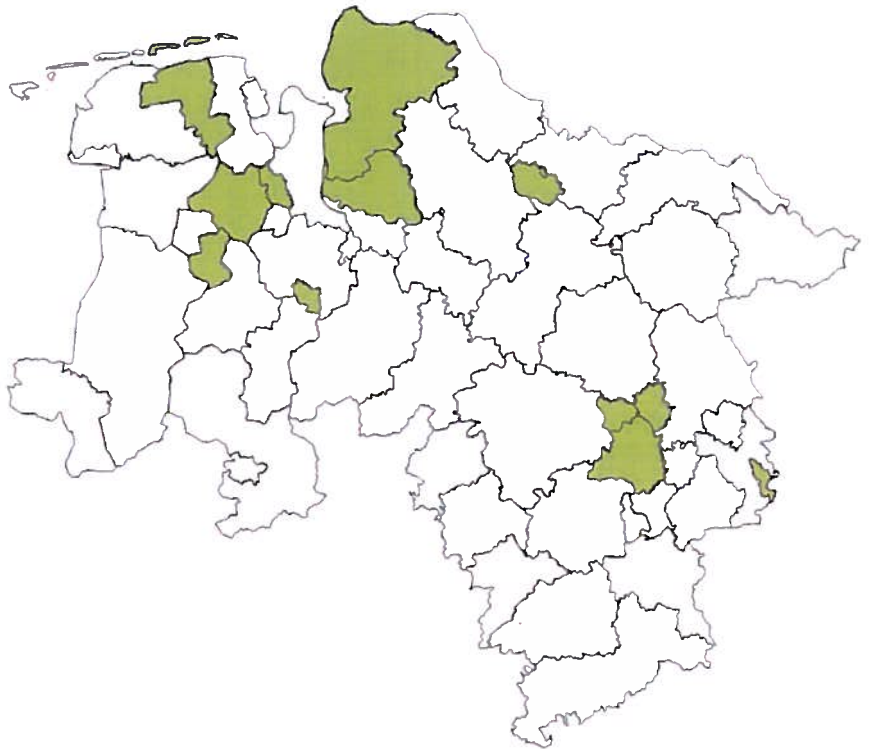


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**

Prüfungsmitteilung

Wirtschaftliches Beschaffungswesen



Übersandt an

- Landkreis Cuxhaven
- Nds. Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 02.07.2019

Az.: 10712/6.3-6/2018-352000/3



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	4
2	Kurzfassung der Prüfungsergebnisse.....	6
3	Allgemeines.....	7
3.1	Aufbauorganisation	7
3.1.1	Zentrale Vergabestellen - Vergleichsergebnisse	7
3.1.2	Parallelzuständigkeiten	8
3.1.3	Argumente gegen die Einrichtung zentraler Vergabestellen	9
3.1.4	Zentrale Beschaffungsstellen	11
3.2	Ablauforganisation	12
3.2.1	Vergabedatenbank.....	12
3.2.2	Bündelung der Beschaffungsbedarfe	13
3.2.3	Rahmenvereinbarungen.....	14
3.2.4	Ausschreibungen durch Dritte	16
3.2.5	eVergabe	16
3.2.6	Vergabemanagementsystem	17
3.3	Vergaberichtlinien	18
3.4	Korruptionsprävention	23
4	Einzelfeststellungen für den Landkreis Cuxhaven	25
4.1	Aufbauorganisation	25
4.1.1	Besetzung der zentralen Vergabestelle.....	25
4.1.2	Parallelzuständigkeiten	26
4.1.3	Einbeziehung Dritter.....	26
4.1.4	Zentrale Beschaffungsstellen	27
4.2	Ablauforganisation	28
4.2.1	Vergabedatenbank.....	28
4.2.2	Bündelung der Beschaffungsbedarfe	28
4.2.3	Rahmenvereinbarungen.....	29
4.2.4	Ausschreibungen durch Dritte	29
4.3	Vergabedienstanweisung	29
4.4	Korruptionsprävention	30


Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergabestellen.....	8
Tabelle 2: eVergabe bei Liefer- und Dienstleistungen	16
Tabelle 3: Vergabemanagementsystem	17
Tabelle 4: Korruptionsprävention.....	24

Abkürzungsverzeichnis

AKR	Richtlinie zur Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Landesverwaltung (Antikorruptionsrichtlinie) vom 01.04.2014 (Nds. MBl., S. 330)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen i. d. F. der Bekanntmachung vom 26.06.2013 (BGBl. I, S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 12.07.2018 (BGBl. I, S. 1151)
KomHKVO	Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung vom 18.04.2017 (Nds. GVBl., S. 130)
KWL	Kommunale Wirtschafts- und Leistungsgesellschaft mbH
LZN	Logistik Zentrum Niedersachsen - Landesbetrieb -, Hann. Münden
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl., S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27.03.2019 (Nds. GVBl., S. 70)
NTVergG	Niedersächsisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz) vom 31.10.2013 (Nds. GVBl., S. 259), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 15.12.2016 (Nds. GVBl., S. 301)
NWertVO	Verordnung über Auftragswertgrenzen zum Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetz (Niedersächsische Wertgrenzenverordnung) vom 19.02.2014 (Nds. GVBl., S. 64), zuletzt geändert durch Verordnung am 07.12.2016 (Nds. GVBl., S. 278)
Richtlinie 2014/24/EU	Richtlinie 2014/24/EU des europäischen Parlaments und Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (Amtsblatt der Europäischen Union L 94/65)
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung vom 13.11.1998 (BGBl. I, S. 3322), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.03.2019 (BGBl. I, S. 350)
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung) - Ausgabe 2017 - (BANz AT 07.02.2017 B1)
VerpflG	Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) vom 02.03.1974 (BGBl. I, S. 469, 547), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 15.08.1974 (BGBl. I, S. 1942)
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) vom 12.04.2016 (BGBl. I, S. 624), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 10.07.2018 (BGBl. I, S. 1117)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen, Fassung 2016, Bekanntmachung vom 01.07.2016 (BANz AT 01.07.2016 B4)
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen, Ausgabe 2009 vom 20.11.2009 (BANz. 29.12.2009), berichtigt durch Bekanntgabe vom 19.02.2010 (BANz 26.02.2010, S. 755)
VMS	Vergabemanagementsystem

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2017, ©  LGLN.

1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

Beschaffungen bzw. Vergaben stellen vielfältige Anforderungen an das zuständige Personal. Neben der Kenntnis der zu beschaffenden Liefer-, Dienst- und Bauleistungen und der sachgerechten Organisation der Beschaffung sind vergaberechtliche Vorschriften zu beachten, die auch der Korruptionsprävention dienen.

Beschaffungs-/Vergabeaufgaben fallen auf vielen Stellen einer Kommunalverwaltung an. Eine Vorabfrage bei 145 Kommunen zu dieser Prüfung ergab, dass auf bis zu 42 Dienstposten einer Kommunalverwaltung (34.000 Einwohner) Beschaffungs-/Vergabeaufgaben in acht Organisationseinheiten anfielen. Bei den antwortenden Kommunen ab einer Größenordnung von 100.000 Einwohnern fielen Beschaffungs-/Vergabeaufgaben nach eigenen Angaben auf bis zu 173 Dienstposten in 62 Organisationseinheiten in derselben Kommune an.

Laut der o. g. Vorabfrage hatten rd. 34 % der antwortenden 93 Kommunen nach eigenen Angaben zentrale „Beschaffungs-/Vergabestellen“ eingerichtet.

Ich ging der Frage nach, ob die Einrichtung zentraler Beschaffungs-/Vergabestellen wirtschaftlicher ist als die dezentrale Organisationsform. Außerdem erhob ich, welche sachlichen Gründe für und gegen die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle sprachen. Zu diesem Zweck wählte ich Kommunen mit und ohne zentrale Beschaffungs-/Vergabestellen aus. Die Einwohnergrößen lagen zwischen rd. 19.000 Einwohnern und rd. 197.000 Einwohnern. Das liegt darin begründet, dass bei großen Kommunen die Einrichtung einer eigenen zentralen Beschaffungs-/Vergabestelle einen wirtschaftlichen Sinn ergeben könnte, wohingegen bei kleinen Kommunen die Inanspruchnahme externer zentraler Beschaffungs-/Vergabestellen zu prüfen wäre.

In die Prüfung bezog ich folgende zwölf Kommunen ein:

- | | |
|-----------------------|--------------------------|
| • Landkreis Ammerland | • Gemeinde Uetze |
| • Landkreis Cuxhaven | • Samtgemeinde Meinersen |
| • Landkreis Osterholz | • Samtgemeinde Tostedt |
| • Landkreis Peine | • Stadt Friesoythe |
| • Landkreis Wittmund | • Stadt Helmstedt |
| • Gemeinde Rastede | • Stadt Wildeshausen |

Des Weiteren prüfte ich, ob ablauforganisatorisches Optimierungspotenzial bestand und ob die Kommunen vergaberechtliche Regelungen schufen. Schließlich ging ich der Frage nach, ob und wie sich die Kommunen gegen Korruption im Beschaffungswesen absicherten.

Meine Prüfungsergebnisse fasse ich zunächst in einem allgemeinen Teil zusammen. Dort stelle ich das Gesamtergebnis der Prüfung dar. Mit den individuellen Prüfungsergebnissen für den Landkreis Cuxhaven befasse ich mich in den Abschnitten 2 und 4 der Prüfungsmitteilung.

Der Landkreis Cuxhaven ist im allgemeinen Teil dieser Prüfungsmitteilung (vgl. Abschnitt 3) als „Kommune B“ bezeichnet.

Die Prüfung vor Ort beim Landkreis Cuxhaven fand in der Zeit vom 24.09. bis 27.09.2018 statt.

Die Stellungnahme des Landkreises vom 14.05.2019 zum Entwurf meiner Prüfungsmitteilung habe ich in den Abschnitten 4.1.1, 4.1.3, 4.3 und 4.4 berücksichtigt.

2 **Kurzfassung der Prüfungsergebnisse**

- Der Landkreis Cuxhaven sollte die Rahmenvereinbarungen über die interkommunale Zusammenarbeit bei der Durchführung von Vergaben ggf. anpassen (vgl. Abschnitt 4.1.3).
- Der Landkreis sollte prüfen, ob er Einsparungen erzielen kann, wenn er sich aus dem Warenkorb externer zentraler Beschaffungsstellen bedient (vgl. Abschnitt 4.1.4).
- Im Sinne eines wirtschaftlichen Beschaffungswesens sollte der Landkreis die Bündelung der Beschaffungsbedarfe intensiver prüfen und den Abschluss von Rahmenvereinbarungen, wie auch die interkommunale Zusammenarbeit im Beschaffungswesen, stärker in Erwägung zu ziehen (vgl. Abschnitt 4.2).
- Die Dienstanweisung für das Auftragswesen ist nicht mehr aktuell. Der Landkreis sollte sie zeitnah anpassen (vgl. Abschnitt 4.3).
- Neben den bestehenden Regelungen zur Korruptionsprävention sollte der Landkreis weitere Maßnahmen treffen (vgl. Abschnitt 4.4).

3 Allgemeines

Ich unterscheide nachfolgend die „zentrale Beschaffungsstelle“ von der „zentralen Vergabestelle“.

Eine zentrale Beschaffungsstelle ist ein öffentlicher Auftraggeber, der für andere öffentliche Auftraggeber dauerhaft Liefer- und Dienstleistungen beschafft, öffentliche Aufträge vergibt oder Rahmenvereinbarungen abschließt (zentrale Beschaffungstätigkeit). Öffentliche Auftraggeber können Liefer- und Dienstleistungen von zentralen Beschaffungsstellen erwerben (Warenhaus) oder Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge mittels zentraler Beschaffungsstellen vergeben (vgl. § 120 Abs. 4 GWB). Diese Regelung gilt nur für Beschaffungen oberhalb der EU-Schwellenwerte. Nach Inkrafttreten der UVgO in Niedersachsen findet § 120 Abs. 4 GWB für die Nutzung zentraler Beschaffungsstellen für Liefer- und Dienstleistungen auch im Unterschwellenbereich entsprechende Anwendung (vgl. § 16 UVgO). Die Niedersächsische Landesregierung beschloss den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes und der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung. Mittels dieses Gesetzes soll die UVgO die bisher geltende Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A Abschnitt 1) ersetzen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hatte der Landtag ein entsprechendes Änderungsgesetz noch nicht verabschiedet.

Eine zentrale Vergabestelle ist nach meiner Interpretation Dienstleister im Gegensatz zu einer zentralen Beschaffungsstelle, die selbstständiger Auftraggeber ist.

3.1 Aufbauorganisation

3.1.1 Zentrale Vergabestellen - Vergleichsergebnisse

Von den fünf Landkreisen richteten vier Landkreise eine zentrale Vergabestelle ein. Ein Landkreis richtete die zentrale Vergabestelle als gemeinsame zentrale Vergabestelle für sich und alle seine kreisangehörigen Kommunen ein. Bei einem weiteren Landkreis schlossen sich fünf der sieben kreisangehörigen Kommunen der zentralen Vergabestelle des Landkreises an. Die zentrale Vergabestelle eines weiteren Landkreises wurde von den kreisangehörigen Kommunen bei Bedarf in Anspruch genommen.

Von den sieben kreisangehörigen Kommunen richteten zwei Kommunen eine zentrale Vergabestelle ein. Zwei Kommunen werden sich ab dem 01.01.2019 der zentralen Vergabestelle ihres Landkreises anschließen. Zwei weitere Kommunen prüften zum Zeitpunkt der Erhebungen die Einrichtung bzw. den Anschluss an eine zentrale Vergabestelle.

Kom-mune	Landkreise		Kreisangehörige Kommunen		
	Zentr. VS	Zentr. VS mit Kommunen	Zentr. VS	Anschluss zum 01.01.2019	Anschluss wird geprüft
A					
B		X			
C		X			
D		X			
E	X				
F					
G				X	
H					X
I			X		
J				X	
K					X
L			X		

Tabelle 1: Vergabestellen

3.1.2 Parallelzuständigkeiten

Bei allen Kommunen stellte ich Parallelzuständigkeiten bezüglich des förmlichen Teils der Vergabeverfahren fest.

Bei einem Landkreis nahmen nicht alle Organisationseinheiten die Dienste der zentralen Vergabestelle in Anspruch.

Parallelzuständigkeiten entstanden auch, weil die zentralen Vergabestellen Wertgrenzen festlegten, ab denen sie einzuschalten waren. Die Zuständigkeit für den förmlichen Teil einer Vergabe unterhalb dieser Wertgrenzen verblieb bei den Organisationseinheiten. Zwei Kommunen überließen ihren Fachämtern die gesamte Freihändige Vergabe¹.

Auch bei Verfahren unterhalb der festgelegten Wertgrenzen ist das Vergaberecht anzuwenden. Somit entsteht auch hier zentralisierbarer Verwaltungsaufwand.

¹ § 3 Abs. 5 VOL/A und § 3 Abs. 3 VOB/A.

Ich empfehle, die weitgehende Bündelung vergaberechtlicher Tätigkeiten zu prüfen. Der Grad der Bündelung sollte überwiegend von der Anzahl der gesamten Vergabeverfahren und deren Arbeitsaufwand abhängig gemacht werden. Wirtschaftliches Beschaffungswesen kann hier nur mittels konsequenter Bündelung der vergaberechtlichen Tätigkeiten betrieben werden.

3.1.3 Argumente gegen die Einrichtung zentraler Vergabestellen

Aus der Mitte der Kommunen wurden folgende Gründe angeführt, die gegen die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle sprachen:

- vermuteter Verlust der Herrschaft über das Vergabeverfahren,
- vermuteter höherer Zeitaufwand wegen Einbindung der zentralen Vergabestelle,
- Verteuerung wegen des Ausgleichs des Aufwands für eine zentrale Vergabestelle,
- Schaffung zusätzlicher Stellenanteile im Stellenplan,
- keine Veranlassung für die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle. Keine unnötige Unruhe stiften und
- zu wenig Vergabeverfahren anhängig.

Die aufgeführten Argumente lassen sich unter dem Blickwinkel des wirtschaftlichen Beschaffungswesens entkräften.

Gegen den vermuteten Verlust der Herrschaft über das Vergabeverfahren spricht, dass es sich bei der Tätigkeit zentraler Vergabestellen lediglich um den förmlichen Teil des gesamten Vergabe- bzw. Beschaffungsvorgangs handelt. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle dient der Entlastung der nach wie vor zuständigen und verantwortlichen Organisationseinheiten. Sie behalten die Herrschaft des Verfahrens. Sie entscheiden, was beschafft wird. Sie nehmen die fachliche Bewertung der Angebote vor und treffen die Vergabeentscheidung. Die Organisationseinheiten werden hinsichtlich des förmlichen Vergabeverfahrens entlastet, aber nicht aus der Verantwortung entlassen.

Das Argument, dass die Einbindung der zentralen Vergabestelle als zusätzliche Stelle höheren Zeitaufwand erzeugt, ist zu pauschal. Das förmliche Vergabeverfahren kann in zentralen Vergabestellen aufgrund der höheren Professionalität zügiger erledigt werden. Insbesondere in solchen Organisationseinheiten, in denen Vergaben bzw. Beschaffungen nur selten oder unregelmäßig stattfinden, herrscht Rechtsunsicherheit. Über zeitaufwendige Fortbildungsmaßnahmen müsste in den unterschiedlichen Organisationseinheiten Abhilfe geschaffen werden, bevor eine Vergabe initiiert werden kann. Die Zeiteinsparung in zentralen Vergabestellen könnte den o. g. Zeitaufwand mindestens ausgleichen.

Eine Vergütung der zentralen Vergabestelle macht ein Vergabeverfahren nur auf den ersten Blick teurer. Es wird erstmals transparent, dass die Dienstleistung einer Vergabe etwas kostet. Das war schon immer so, gleichgültig wer die Vergabe durchgeführt hat. Dem zu entrichtenden inneren Verrechnungsbetrag an die zentrale Vergabestelle steht die Einsparung des Ressourceneinsatzes in der eigenen Organisationseinheit gegenüber. Die oben beschriebene zügigere Abwicklung der Vergabeverfahren könnte zu monetären Einsparungen führen, wenn über Stundensätze abzurechnen ist. Für Organisationseinheiten mit relativ wenigen Vergabefällen wäre der selbst zu betreibende Aufwand ungleich höher, als der zu Vergütende. Genauso verhält es sich bei der Inanspruchnahme einer externen zentralen Vergabestelle (z. B. die des Landkreises).

Mit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle werden die Stellenanteile für das förmliche Vergabeverfahren erstmals transparent gemacht. Mit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle ist keine neue Aufgabe auf die Kommune zugekommen. Der indirekte wirtschaftliche Vorteil einer zentralen Vergabestelle liegt darin, dass in den Organisationseinheiten „virtuelle“ Stellenanteile frei werden, die z. B. für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse zusätzlich genutzt werden können. Je eindeutiger, erschöpfender und verständlicher ein Leistungsverzeichnis ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, mehr geeignete Anbieter zu finden. Die Wahrscheinlichkeit, den „wahren“ preiswertesten Anbieter zu ermitteln, steigt. Eindeutige, erschöpfende und verständliche Leistungsverzeichnisse ermöglichen es den Bietern, Kalkulationsrisiken und Wagniszuschläge auszuschließen. Die Angebotspreise sinken. Die Leistungsbeschreibung ist auch die Grundlage für die Ausführung des Beschaffungsvertrags. Auch hier kann es wegen der Rechtsqualität des Leistungsverzeichnisses zu teuren Vertragsstreitigkeiten kommen. Zentrale Vergabestellen tragen also auch aus diesem Blickwinkel indirekt, aber effektiv, zum wirtschaftlichen Beschaffungswesen bei.

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Ich halte es deshalb für erforderlich, zumindest die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung einer oder den Beitritt zu einer zentralen Vergabestelle konkret zu prüfen. Das gilt insbesondere für Kommunen, die nur wenige Vergabeverfahren durchzuführen haben.

Meine o. g. Empfehlung, die Parallelzuständigkeiten in einer Kommunalverwaltung zu bündeln, sollte in der Einrichtung einer bzw. dem Anschluss an eine zentrale Vergabestelle münden. Die Landkreise sollten die Option prüfen, eine gemeinsame zentrale Vergabestelle mit ihren kreisangehörigen Kommunen einzurichten oder ihre bestehende zentrale Vergabestelle auszubauen. Die Öffnung für andere öffentliche Bedarfsträger sollte nicht ausgeschlossen werden.

3.1.4 Zentrale Beschaffungsstellen

Zwei Landkreise bezeichneten sich als zentrale Beschaffungsstelle gem. § 120 Abs. 4 GWB (vgl. Abschnitt 3) für ihre kreisangehörigen Kommunen. Sie boten für ihre kreisangehörigen Kommunen allerdings keinen Warenkorb an.

Eine Kommune nahm Liefer- und Dienstleistungen des LZN in Anspruch. Das LZN ist eine zentrale Beschaffungsstelle, bei der die Kommunen ohne Vergabeverfahren mittels eines Web Shops verschiedene Artikel erwerben können.

Zentrale Beschaffungsstellen können dauerhaft Liefer- und Dienstleistungen für die angeschlossenen Bedarfsträger beschaffen (Warenhaus). Bereits jetzt sind die Dienste des LZN nutzbar.

Ich empfehle die Prüfung, ob insbesondere die Inanspruchnahme der Lieferangebote einer zentralen Beschaffungsstelle zu Einsparungen im gesamten eigenen Beschaffungssektor führen kann (z. B. Vergleich der selbst ausgehandelten Preise mit den angebotenen Preisen des Warenkorbs der zentralen Beschaffungsstelle).

3.2 Ablauforganisation

3.2.1 Vergabedatenbank

Keine Kommune konnte eine Übersicht vorlegen, in der sie die Kerndaten aller Vergabeverfahren (Verfahrensart, Vergabewert, beteiligten Firmen und Vergabeergebnis) vollständig dokumentierte. Die Kommunen mit zentralen Vergabestellen konnten für die Verfahren, die diese bearbeiteten, entsprechende Übersichten erstellen. Kommunen ohne zentrale Vergabestelle konnten entsprechende Übersichten nur für die Verfahren, die sie elektronisch führten, zusammenstellen. Wie im Abschnitt 3.2.5 dargestellt, betraf dies nicht alle Verfahren, sondern nur die Verfahren ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 € (netto), teilweise erst ab 25.000 € oder nur überschwellige Verfahren.

Bei Beschränkter Ausschreibung² und Freihändiger Vergabe³ von Aufträgen über Bauleistungen soll unter den Unternehmen möglichst gewechselt werden (§ 3b Abs. 3 VOB/A). Bei Aufträgen über Liefer- und Dienstleistungen soll der Bewerberkreis stets neu zusammengestellt sein. Zur Stärkung des Wettbewerbs und zur Vermeidung von Diskriminierungen soll mindestens ein nicht ortsansässiges Unternehmen zum Bewerberkreis gehören (§ 4 Abs. 1 Satz 3 und 4 und Abs. 2 Satz 2 NWertVO).⁴

Die Kommunen können diesen Verpflichtungen nur nachkommen, wenn sie einen Überblick über die durchgeführten Verfahren und insbesondere die beteiligten Bieter haben. Dies können sie bei dezentralen Beschaffungen nur gewährleisten, wenn sie eine für alle „Beschaffer“ zugängliche Übersicht erstellen. Diese müssen sie dann stets aktuell halten.

Ich empfehle den Kommunen, ein solches Verzeichnis aller Vergaben u. a. nach Verfahrensart, Vergabewert, beteiligten Firmen und Vergabeergebnis aufzubauen.

² § 3 Abs. 3 und 4 VOL/A und § 3 Abs. 2 VOB/A.

³ § 3 Abs. 5 VOL/A und § 3 Abs. 3 VOB/A.

⁴ Entsprechende Regelungen enthält auch die UVgO.

3.2.2 Bündelung der Beschaffungsbedarfe

Alle Kommunen bündelten insbesondere den Bedarf für Papier und Bürobedarf im Kernhaushalt. Die Bedarfe ihrer Kindertagesstätten sowie der Schulen und weiterer Einrichtungen bezogen sie dabei teilweise nicht mit ein. Die Kommunen begründeten dies mit der Budgetierung der Einrichtungen.

Neben dem Papier und Bürobedarf bündelten einzelne Kommunen auch die folgenden Bedarfe:

- Mobiliar,
- IT-Technik,
- Sanitärverbrauchsmaterial und Reinigungsschemie,
- Bücher und Zeitschriften,
- Schulbedarf und
- Versicherungsdienstleistungen.

Durch die Bedarfsbündelung greift die einfache Formel zur Kostenoptimierung: Je größer das Bündelungsvolumen, desto geringer der Preis. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine weitgehende Standardisierung der Leistungen. Dieses Problem sollte jedoch kein Hindernis darstellen. Es ließe sich nur schwer vermitteln, weshalb innerhalb einer Kommune unterschiedliche Standards zugrunde gelegt werden. Durch den Verzicht auf eine Bündelung nehmen sich die Kommunen die Möglichkeit, auf Grund der größeren Verhandlungsmasse günstigere Konditionen zu erzielen.

Auch die Budgetierung der Schulen, Kindertagesstätten etc. stellt kein Hindernis dar. Ziel der Budgetierung ist es, die Selbstverantwortung der jeweiligen Einrichtung zu stärken. Die Frage, wer die Beschaffung/Vergabe letztlich abwickelt, tangiert dieses Ziel nicht. Durch die Bedarfsbündelung und Zentralisierung der Beschaffung/Vergabe wird die Leitung der Einrichtung letztlich entlastet und hat mehr Zeit für ihre eigentliche Aufgabe zur Verfügung. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass eine fehlende Bündelung der Bedarfe zu unzulässigen Umgehungen von beschaffungswertabhängigen Vergabeverpflichtungen führen kann.

Die Kommunen sollten daher ihre Beschaffungspraxis hinsichtlich der Schulen, Kindertagesstätten etc. überdenken. Des Weiteren sollten sie Bedarfe bündeln und insbesondere prüfen, ob es noch weitere Felder gibt, bei denen eine Be-

darfsbündelung wirtschaftliche Vorteile bringen könnte. Hier könnten die Kommunen durch eine interkommunale Zusammenarbeit oder durch Beschaffungen über das LZN weitere Einsparungen generieren.

3.2.3 Rahmenvereinbarungen

Elf der Kommunen schlossen Rahmenvereinbarungen ab. Diese betrafen folgende Bereiche:

- Drucker und Kopiergeräte,
- Beschaffung von Papier,
- Postdienstleistungen,
- Sanitärverbrauchsmaterial und Reinigungsschemie,
- Inspektion und Sanierung von Entwässerungskanälen/-leitungen,
- Schachtdeckelsanierungen,
- Grünpflege,
- Baumpflegearbeiten,
- Maler-, Glaser-, Bodenbelags- und Maurerarbeiten,
- Hausmeistertätigkeiten,
- Straßen- und Gebäudereinigung,
- Gehwegunterhaltung,
- Schwarzdecken,
- Spritz- und Bitumierungsmaßnahmen,
- Straßenbeleuchtung,
- Hubsteigermiete,
- Streusalzbeschaffung,
- Grabaushub und
- Schülerbeförderung.

Ein Landkreis schloss auch kommunenübergreifende Rahmenvereinbarungen ab.

Ziel von Rahmenvereinbarungen ist es, aufgrund einer weitgehenden Bündelung des Bedarfs eine Vielzahl von regelmäßig wiederkehrenden, gleichartigen Lieferungen und Leistungen kostengünstig einzukaufen. „Rahmenvereinbarungen sind Aufträge, die ein oder mehrere Auftraggeber an ein oder mehrere Unterneh-

men vergeben können, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere über den in Aussicht genommenen Preis. Das in Aussicht genommene Auftragsvolumen ist so genau wie möglich zu ermitteln und bekannt zu geben, braucht aber nicht abschließend festgelegt zu werden. Die Laufzeit darf vier Jahre nicht überschreiten, es sei denn der Auftragsgegenstand oder andere besondere Umstände rechtfertigen eine Ausnahme“ (§ 4 Abs. 1 VOL/A und § 4a Abs. 1 VOB/A).

Für die Kommunen bieten Rahmenvereinbarungen Planungs- und Rechtssicherheit. Bei Abschluss einer Rahmenvereinbarung verhandeln sie die Konditionen einmalig. Diese sind dann für die gesamte Vertragslaufzeit fix. Die Kommunen erhalten in der Regel Mengenrabatte. Durch die vereinfachten Bestellungsabläufe der Leistungen reduziert sich zudem der Verwaltungsaufwand gegenüber Einzelverträgen. Die „Besteller“ brauchen bei Beschaffungen aufgrund von Rahmenvereinbarungen üblicherweise nur einen Lieferauftrag an den Lieferanten zu erteilen (Bestellung), dem allein eine Prüfung der Notwendigkeit der Beschaffung vorausgehen muss. Als „einfache Besteller“ treffen sie keine vergaberechtlichen Entscheidungen. Daher benötigen sie keinen Beschaffungssachverstand. Das für Beschaffungen erforderliche Expertenwissen können die Kommunen an der Stelle konzentrieren, die die Leistungen ausschreibt und die Rahmenvereinbarungen abschließt. Dies führt bei einer Gesamtbetrachtung zur Einsparung von Prozesszeiten und damit zu einer Verringerung der Prozesskosten. Auch die Prozesskenntnis eines Dienstleisters, der über einen längeren Zeitraum hinweg bestimmte Leistungen für die Kommune durchführt, ist ein weiterer positiver Aspekt.

Rahmenvereinbarungen können sich somit für die Kommunen lohnen. Insbesondere wenn sie zusammen mit anderen Kommunen eine große Abnahmemenge garantieren können.

Die Kommunen sollten daher prüfen, in welchen Bereichen Rahmenvereinbarungen eine wirtschaftliche Alternative darstellen. Hier bietet sich eine interkommunale Zusammenarbeit an.

3.2.4 Ausschreibungen durch Dritte

Alle Kommunen nutzten Ausschreibungen durch Dritte. Dies betraf überwiegend die Angebote der Kommunalen Wirtschafts- und Leistungsgesellschaft mbH im Bereich der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen. Aber auch bei Ausschreibungen des Energiebedarfs, von Postdienstleistungen, von IT-Hardware und im ÖPNV nutzen die Kommunen Angebote zentraler Ausschreibungen.

Die Kommunen erkannten in den o. a. Beschaffungsfeldern die Vorteile der Mengenbündelung, der Standardisierung und somit der Nutzung von Effizienzgewinnen.

Ich empfehle den Kommunen zu prüfen, bei welchen Beschaffungsfeldern weitere Zusammenarbeiten vorteilhaft sind.

3.2.5 eVergabe

Der nachfolgenden Tabelle ist zu entnehmen, ab welchem geschätzten Auftragswert die Kommunen Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen elektronisch führten.

Kom-mune	Verfahren ab einem ge-schätzten Auftragswert von		Verfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte	Keine Regelung/ keine Verfahren
	10.000 €	25.000 €		
A			X	
B	X			
C	X			
D	X			
E	X			
F		X ⁵	X	
G		X		
H			X	
I		X		
J				X ⁶
K			X	
L		X		

Tabelle 2: eVergabe bei Liefer- und Dienstleistungen

⁵ Jedoch nicht alle Verfahren oberhalb dieser Wertgrenze.

⁶ Ab 01.01.2019 Anschluss an die zentrale Vergabestelle des Landkreises geplant.

Im Jahr 2014 hat die EU-Kommission die Richtlinie 2014/24/EU zur Modernisierung des Vergaberechts erlassen. Diese wurde fristgemäß zum 18.04.2016 in deutsches Recht umgesetzt. Die eVergabe⁷ wurde für die Vergabe öffentlicher Aufträge (europaweite Ausschreibungen) schrittweise verpflichtend⁸. Im Unterschwellenbereich besteht für Niedersachsen noch keine Verpflichtung die Vergabeverfahren elektronisch zu führen.

Alle Kommunen hielten die Vorschriften zur eVergabe ein. Wenn die UVgO anwendbar wird, sind alle Vergaben von öffentlichen Liefer- und Dienstleistungsaufträgen und Rahmenvereinbarungen ab einem Auftragswert von 25.000 € elektronisch zu führen.⁹

Ich empfehle den Kommunen, umgehend Vorbereitungen zur Umsetzung der UVgO zu treffen, soweit noch nicht geschehen.

3.2.6 Vergabemanagementsystem

Der nachfolgenden Tabelle ist zu entnehmen, welche Kommunen welches System nutzten:

Kommune	VMS			Vergabeportal
	nur für sich	Mandant für Kommunen	Mandant im VMS einer anderen Kommune	
A		X		
B				X
C		X		
D		X		
E	X			
F	X			
G			ab 01.01.2019	X
H				X
I				X
J			ab 01.01.2019	
K				
L				X

Tabelle 3: Vergabemanagementsystem

⁷ Unter der eVergabe versteht man die (vollständig) elektronische Durchführung von Vergabeverfahren. Hierfür bedienen sich Auftraggeber und Bieter einer elektronischen Vergabeplattform. Mit der eVergabe werden die elektronische Er- und unentgeltliche Bereitstellung der Vergabeunterlagen, die elektronische Angebotsübermittlung und die (externe) elektronische Kommunikation verpflichtend. Nicht verpflichtend wird jedoch die elektronische Verarbeitung oder Bewertung von Angeboten. Die für die elektronische Kommunikation zu verwendenden Instrumente und Vorrichtungen sowie ihre technischen Merkmale müssen nichtdiskriminierend und allgemein verfügbar sein. Sofern dies ausnahmsweise nicht möglich sein sollte, müssen alternative Zugänge angeboten werden.

⁸ 1. Stufe: 18.04.2016 Bekanntmachung und Bereitstellung der Vergabeunterlagen; 2. Stufe für Zentrale Beschaffungsstellen und für Vergabestellen 18.10.2018 Angebote, externe Kommunikation, Nachforderung und Nachreichen von Unterlagen, ergänzende Informationen.

⁹ Siehe § 38 UVgO.

Zwei Kommunen planten, sich zum 01.01.2019 als Mandant an die zentrale Vergabestelle des jeweiligen Landkreises anzuschließen.

Ein Vergabeportal unterstützt die elektronische Kommunikation zwischen Vergabestelle und Bieter. Es bietet Funktionen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen über die Bereitstellung von Vergabeunterlagen, die Bieterkommunikation bis hin zur elektronischen Angebotsabgabe an.

Ein VMS unterstützt darüber hinaus die internen Abläufe der Vergabestelle und übernimmt insbesondere die revisionssichere Dokumentation der Vergabe im Rahmen einer elektronischen Vergabeakte.

Um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen, ist es für den durchschnittlichen Bedarf ausreichend und ggf. kostengünstiger, ein Vergabeportal zu nutzen.

Ein VMS ist darüber hinaus eine mögliche Lösung für Vergabestellen, die den aufwendigen, stark arbeitsteiligen Vergabeprozess vollständig abbilden und unterstützen wollen. Durch einen Workflow lässt sich hierbei eine medienbruchfreie Anbindung der zuständigen Fachdienste und des RPAs mit entsprechenden Abzeichnungsstufen herstellen. Die Software unterstützt von der Bedarfserfassung über die Erstellung von Vergabeunterlagen, die elektronische Submission bis hin zur Zuschlagserteilung und automatisierten Statistiken alle notwendigen Arbeitsschritte einer Vergabe. Durch die Einbindung mehrerer Kommunen als Mandanten können hierbei auch Kosten reduziert werden. Ein auf Landkreisebene einheitliches System würde Zeitaufwand ersparen und wäre bieterfreundlich.

Soweit noch nicht geschehen empfehle ich den Kommunen, den Zusammenschluss mehrerer Kommunen mit einem VMS und entsprechenden Mandanten zu prüfen.

3.3 Vergaberichtlinien

Elf Kommunen stellten Richtlinien für das Vergabeverfahren auf, meist in Form einer Dienstanweisung. Einige Kommunen planten, auch wegen geänderter Rechtsvorschriften, eine Überarbeitung, warteten jedoch auf das Inkraftsetzen der UVgO in Niedersachsen.

Bei einzelnen Kommunen entsprachen Regelungen nicht mehr der Verwaltungspraxis. So waren die Regelungen zu Submissionen bei einer Kommune nicht mehr aktuell, nachdem sie eine zentrale Vergabestelle eingerichtet hatte. Eine andere Kommune hatte ihre Dienstanweisung noch nicht an eine Änderung der Hauptsatzung und an neue Zuständigkeitsregelungen angepasst.

Eine Kommune regelte in ihrer Dienstanweisung ausschließlich die Zuständigkeit für Zuschlagserteilungen. Ihre Einzelregelung zu Submissionen aus dem Jahr 1998 war durch Organisations- bzw. Personalveränderungen überholt. In zwei Dienstanweisungen waren Zuständigkeiten für die Zuschlagserteilung (Wertgrenzen) nicht geregelt.

Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 KomHKVO erfolgt der Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen nach einheitlichen Richtlinien über das bei der Vergabe einzuhaltende Verfahren, soweit die Vergabe nicht durch Bundes- oder Landesrecht geregelt ist.

Die Kommunen gaben, mit einer Ausnahme, schriftliche Richtlinien vor.

Ich empfehle, die einzuhaltenden Verfahrensschritte in den verschiedenen Vergabeverfahren und die Zuständigkeiten (Verantwortlichkeiten) schriftlich zu fixieren, soweit noch nicht erfolgt. Richtlinien oder Dienstanweisungen bilden die Grundlage für ein einheitliches Verfahren innerhalb der Kommune und ihrer Einrichtungen. Sie tragen dazu bei, das bei jeder Vergabe vorhandene Korruptionsrisiko zu verringern. Entsprechende Regelungen dienen ferner dazu, ein etwaiges Organisationsverschulden zu vermeiden (siehe auch Abschnitt 3.4).

Soweit wesentliche Bestimmungen nicht mehr der Verwaltungspraxis entsprechen, sollten sie zeitnah angepasst werden. Im Übrigen empfehle ich, die Richtlinien spätestens nach Inkrafttreten der UVgO zu überarbeiten.

Schwerpunkt der Regelungen

Die Richtlinien der Kommunen regelten hauptsächlich Ausschreibungsverfahren (Beschränkte und Öffentliche Ausschreibungen). Drei Dienstanweisungen enthielten im Vergleich umfassende Bestimmungen zu Freihändigen Vergaben.¹⁰

¹⁰ Arten der Vergabe: §§ 3 VOL/A, 3 VOB/A.

Wie oben angegeben, bestimmt § 28 Abs. 2 Satz 1 KomHKVO, dass eigene Richtlinien anzuwenden sind, soweit die Vergabe nicht durch Bundes- oder Landesrecht geregelt ist. Durch Landesrecht sind Vergaben ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 € netto geregelt (§ 2 NTVergG).

Damit erstrecken sich die von der Kommune zu bestimmenden Richtlinien insbesondere auf die Vergaben bis zu diesem Wert. Betroffen sind insbesondere Freihändige Vergaben, welche bis zu einem Auftragswert von 25.000 € netto zulässig sind (§§ 3 ff. NWertVO).

Bei einer Überarbeitung sollte ein besonderes Augenmerk auf Regelungen für Freihändige Vergaben gelegt werden.

Vergabegrundsätze

Die Dienstanweisungen wiesen überwiegend auf das Primat der Öffentlichen Ausschreibung hin.¹¹ Einzelne legten über das allgemeine Mindestmaß von drei Vergleichsangeboten hinaus die Einholung von grundsätzlich mindestens fünf Angeboten bei Beschränkten Ausschreibungen fest.¹² Regelungen zur Bieterauswahl (nicht nur regionale Anbieter, Bieterwechsel) waren zum Teil vorhanden.¹³ Das sogenannte Umgehungsverbot (Stückelung von Vergaben, um Wertgrenzen für Ausschreibungsverfahren zu unterschreiten) wurde überwiegend bekräftigt¹⁴, in der Praxis aber unter Umständen durch fehlende Bündelung der Bedarfe nicht eingehalten.

Die Beteiligung unterschiedlicher Personen am Vergabeverfahren war durch Einrichtung einer Submissionsstelle¹⁵ oder einer zentralen Vergabestelle und durch Zuständigkeitsregelungen (Zuschlagserteilung durch Vorgesetzte z. B.) vorgesehen. Bei einer Kommune war ausschließlich der Sachbearbeiter für die Zuschlagserteilung bis 10.000 € zuständig; die Anlage zur Dienstanweisung enthielt hierzu ergänzende Bestimmungen (u. a. verschlossener Umschlag, Eröffnungstermin – außer bei Direktkauf).

¹¹ §§ 28 Abs. 1 KomHKVO, 3 Abs. 2 VOL/A, 3a Abs. 1 VOB/A.

¹² §§ 3 Abs. 1 VOL/A, 3b Abs. 2 VOB/A.

¹³ §§ 4 Abs. 1 NWertVO, 3b Abs. 3 VOB/A.

¹⁴ §§ 2 Abs. 1 NWertVO, 3 Abs. 2 VgV.

¹⁵ Teilweise Hinzuziehung einer Person aus einer anderen Organisationseinheit bei Submissionen.

Zum Teil verwiesen die Dienstanweisungen allgemein auf die Einhaltung des sogenannten „Vier-Augen-Prinzips“.

Nach § 28 Abs. 2 Satz 2 KomHKVO legt die Kommune den Richtlinien die Grundsätze der Vergabe und die den Verfahrensablauf bestimmenden Regelungen zugrunde, die für die in den Anwendungsbereich des NTVergG fallenden Vergaben öffentlicher Aufträge gelten. Wesentliche Grundsätze der Vergabe bilden u. a. die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen von Lieferungen und (Bau-) Leistungen, die Gewährleistung von ungehinderten, transparenten und nicht diskriminierenden wettbewerblichen Vergabeverfahren und die Bekämpfung von Korruption.¹⁶

Die Dienstanweisungen enthielten wesentliche Vergabegrundsätze.

Zur Bieterauswahl, hier Aufnahme von mindestens einem nicht ortsansässigen Unternehmen zum Bewerberkreis, verweise ich auf die Anwendungshinweise des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.¹⁷

Für Freihändige Vergaben empfehle ich, ab einer festzulegenden Wertgrenze vorzugeben, Submissionen durchzuführen. Das „Vier-Augen-Prinzip“ sollte durch entsprechende Regelungen sichergestellt werden.

Direktkauf

Regelungen zum Direktkauf (ohne Vergabeverfahren) bestanden bei zehn Kommunen. Im Allgemeinen hatten sie die Wertgrenze von 500 € netto nach § 3 Abs. 6 VOL/A übernommen. Sechs Dienstanweisungen ließen Bauaufträge ohne Vergabeverfahren bis zu Auftragswerten zwischen 500 € und 3.000 € zu.

Regelungen zu einem Direktkauf bei Bauleistungen entbehrten einer Grundlage. Eine Ermächtigung für einen Direktkauf ohne Vergabeverfahren bestand, anders als in der VOL/A, in der VOB/A nicht.¹⁸

¹⁶ § 3 Abs. 1 ff. NTVergG in Verbindung mit u. a. §§ 2 VOL/A, 2 VOB/A.

¹⁷ „Anwendungshinweise zu einzelnen Regelungen der NWertVO...“, abgerufen am 22.05.2019 unter http://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/aufsicht_und_recht/servicestelle_zum_niedersaechsischen_tariftreue_und_vergabegesetz_ntvergg/servicestelle-zum-niedersaechsischen-tariftreue--und-vergabegesetz-ntvergg--120418.html (Stand: 01.01.2017).

¹⁸ Für Lieferungen und Dienstleistungen wird der Betrag nach Inkraftsetzen der UVgO auf 1.000 € netto erhöht (§ 14 UVgO - Direktauftrag -).

Erst mit Inkraftsetzen der Neufassung 2019 der VOB/A in Niedersachsen wird auch im Baubereich ein „Direktauftrag“ möglich sein.¹⁹

Vergabevermerk

In einzelnen Dienstanweisungen war ein Vergabevermerk nur für die zentrale Vergabestelle oder bei Ausschreibungsverfahren ausdrücklich vorgesehen.

Vergabevermerke sind stets verpflichtend, nicht nur bei Ausschreibungsverfahren bzw. für zentrale Vergabestellen (bei kleineren Vergaben ggf. formlos zu erstellen).²⁰ Die Richtlinien sollten dies deutlich machen.

Beschlussvorbehalt

Durch Hauptsatzung der Kommunen oder gesonderte Beschlussfassungen war regelmäßig ein Entscheidungsvorbehalt des Hauptausschusses über die Zuschlagserteilung ab einer bestimmten Wertgrenze bestimmt. Eine Kommune legte eine nachträgliche Information des Hauptausschusses über erteilte Aufträge fest (ab 25.000 € netto). Bei einer anderen Kommune sah eine geänderte Hauptsatzung die unbegrenzte Zuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten vor; eine Anpassung der Dienstanweisung stand aus.

Der Zuschlag ist auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen (§ 18 Abs. 1 VOL/A). Bei Bauleistungen soll der Zuschlag auf das Angebot erteilt werden, das nach bestimmten Kriterien als das wirtschaftlichste erscheint (§ 16d Abs. 1 Nr. 3 VOB/A). Die Kriterien sind vorher festzulegen und die Angebote danach zu bewerten.²¹

Ich weise darauf hin, dass es keines Beschlusses bedarf. Die Verfahren können ohne Beschlussfassung verkürzt und der Zuschlag kann früher erteilt werden. Ich rege an, dass eine zeitnahe Information des Hauptausschusses nach Zuschlagserteilung ab einer bestimmten Wertgrenze vorgegeben wird, wie es eine Kommune praktizierte.

¹⁹ § 3a Abs. 4 VOB/A, Neufassung 2019.

²⁰ §§ 20 VOL/A, 20 VOB/B.

²¹ Nach Inkraftsetzen der Neufassung 2019 der VOB/A gilt: „Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt...“ (§ 16d Abs. 1 Nr. 4).

3.4 Korruptionsprävention

Zwei Kommunen hatten die seit dem 01.01.2014 geltende AKR des Landes für anwendbar erklärt. Drei Kommunen verfügten über eigene Regelungen, wovon eine Kommune diese in ihrer Dienstanweisung für das öffentliche Auftragswesen traf. In der vollständigsten Regelung dieser drei Kommunen gab die Kommune Begriffsdefinitionen bekannt und definierte gefährdete Bereiche. Sie benannte Korruptionsindikatoren. Sie beschrieb die unmittelbaren Korruptionsfolgen und traf personelle und organisatorische Vorbeugungsmaßnahmen. Sie traf auch organisatorische Regelungen im Präventionsfeld „Aufträge und Vergaben“ und zum Präventionsfeld „Dritte“ (Generaldienstleistungsunternehmer). Sie beschrieb Korruptionsanzeichen und regelte das Verfahren bei Auftreten eines Korruptionsverdachts und zur Beendigung des Korruptionsvorwurfes ebenso, wie zur Information der Beschäftigten.

Keine Kommune hatte einen Gefährdungsatlas zur Feststellung der Arbeitsplätze, die einer gesteigerten Korruptionsgefährdung unterlagen, erstellt.

Eine Ansprechpartnerin bzw. einen Ansprechpartner für Korruptionsbekämpfung hatten vier von zwölf Kommunen bestimmt.

Vier Kommunen hatten einen verbindlich eingeführten Verhaltenskodex, der die Beschäftigten auf Gefahrensituationen hinweist, in denen sie in Korruption verstrickt sein können.

Zwei Kommunen verpflichteten nach § 1 Abs. 1 VerpflG auch Personen privater Unternehmen, wenn sie für die Kommune tätig wurden.

Eine themenbezogene Aus- und Fortbildung sowie eine Rotation auf gefährdeten Arbeitsplätzen konnte ich in keiner Kommune für den Prüfungszeitraum 2016 und 2017 feststellen.

Ich habe in der nachfolgenden Tabelle die vorhandenen oder nicht vorhandenen Maßnahmen oder Regelungen in den Kommunen dargestellt:

Kommune	Anwendbarkeit AKR	Eigene Anti- korruptionsrichtlinie	Gefährdungsatlas	Ansprechpartner für Korruption	Verhaltenskodex	Verpflichtung priv. Unternehmen	Aus- und Fortbildung	Systematische Rotation
A				X	X			
B								
C	X							
D				X		X		
E								
F		X		X	X			
G								
H					X			
I								
J	X							
K								
L		X		X	X	X		

Tabelle 4: Korruptionsprävention

Korruption verursacht einen erheblichen volkswirtschaftlichen Schaden. Sie verhindert einen fairen Wettbewerb und untergräbt das Vertrauen in die Integrität und Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Es ist deshalb unerlässlich, der Korruption mit geeigneten Maßnahmen vorzubeugen. Öffentliche Investitionen und Auftragsvergaben, verbunden mit persönlichen Kontakten zwischen den handelnden Akteuren, bergen Risiken. Kommunen sollten der Korruptionsbekämpfung unbedingt einen hohen Stellenwert einräumen.

Eine Richtlinie zur Korruptionsprävention dient dem Schutz, der Sensibilisierung und der Sicherheit der Beschäftigten im Umgang mit Korruptionsgefahren. Sie ist zugleich Handlungsanleitung, um die notwendigen Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Korruption treffen zu können. Sie trägt dazu bei, Organisationsverschulden zu vermeiden (siehe auch Abschnitt 3.3). Insbesondere sehe ich Handlungsbedarfe bei der Feststellung gefährdeter Arbeitsplätze der Benennung von Ansprechpartnern für Korruptionsbekämpfung und der Möglichkeit themenbezogenen Fortbildung anzubieten soweit dies nicht schon geschieht.

Zusätzlich verweise ich auf die Regelungen des § 1 Abs. 1 VerpflG, wonach auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten verpflichtet werden soll, wer, ohne Amtsträger (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB) zu sein,

1. bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, beschäftigt oder für sie tätig ist,
2. bei einem Verband oder sonstigen Zusammenschluss, einem Betrieb oder Unternehmen, die für eine Behörde oder sonstige Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführen, beschäftigt oder für sie tätig ist oder
3. als Sachverständiger öffentlich bestellt ist.

Ich halte es für erforderlich, dass Kommunen unabhängig von ihrer Größe bestimmte Regelungen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention und –Bekämpfung treffen und ihre Beschäftigten ausreichend für Korruptionsgefahren sensibilisieren.

Ich empfehle den Kommunen, die AKR des Landes, ggf. mit Einschränkungen, für anwendbar zu erklären oder eigene Regelungen zu treffen.

4 Einzelfeststellungen für den Landkreis Cuxhaven

4.1 Aufbauorganisation

4.1.1 Besetzung der zentralen Vergabestelle

Der Landkreis Cuxhaven richtete für die gesamte Verwaltung eine zentrale Vergabestelle ein. Diese nahm ihre Arbeit am 01.01.2003 zunächst mit einer Mitarbeiterin auf. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung waren der zentralen Vergabestelle 2,8 Vollzeitäquivalente zugewiesen. Personalbedarfsbemessungen erfolgten weder bei der Einrichtung der zentralen Vergabestelle noch in der Folgezeit (auch nicht vor Personalaufstockungen). Der Landkreis dokumentierte nicht, auf welcher Basis er die Mitarbeiterzahl festlegte. Die Fallzahlen der zentralen Vergabestelle stiegen im Prüfungszeitraum um rd. 55 %.

Aufgrund der deutlichen Steigerung der Fallzahlen und der weiterhin hohen Investitionstätigkeit des Landkreises und damit einhergehender Vergaben sollte der Landkreis eine Personalbedarfsmessung durchführen. In diesem Rahmen könnte die im Jahr 2018 von der Stadt Lingen erfolgte Abfrage zur Besetzung

und Eingruppierung der Zentralen Vergabestellen hilfreich sein. Die Ergebnisse liegen vor und können bei der Stadt Lingen abgerufen werden.

Der Landkreis teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er sich mit der Personalbedarfsbemessung befassen und Kontakt zu der o. a. Stadt aufnehmen werde.

4.1.2 Parallelzuständigkeiten

Die zentrale Vergabestelle des Landkreises führte alle Vergabeverfahren nach der VOB und der VOL ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 € durch. Für Vergaben nach der VgV war sie ab einem Schwellenwert von 209.000 € zuständig. Die übrigen Vergabeverfahren verblieben vollumfänglich bei den Organisationseinheiten.

Aufgrund der Anzahl der Parallelzuständigkeiten verweise ich auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter den Abschnitten 3.1.2 und 3.1.3.

4.1.3 Einbeziehung Dritter

Der Landkreis hatte mit sechs anderen Behörden (vier Kommunen und zwei Zweckverbänden) Rahmenvereinbarungen über die interkommunale Zusammenarbeit bei der Durchführung von Vergaben geschlossen.

Vorlagepflicht

Der Landkreis Cuxhaven räumte den anderen Behörden die Möglichkeit ein, die Dienste der Vergabestelle beim Landkreis in Anspruch zu nehmen, ohne dass er eine Vorlageverpflichtung ab einem bestimmten Auftragswert vereinbart hatte.

Andere Landkreise, die auch die Vergaben für ihre kreisangehörigen Kommunen wahrnehmen, hatten Vorlagepflichten ab einem Auftragswert von 10.000 € vereinbart.

Falls die interkommunale Zusammenarbeit bestehen bleibt, sollte der Landkreis über eine Anpassung der Vereinbarungen nachdenken.

Kostenerstattung

Der Landkreis vereinbarte mit den übrigen Behörden die folgende Kostenerstattung:

„Je Vergabeverfahren wird ein Grundbetrag in Höhe von 500 € zuzüglich 1 % der Auftragssumme (brutto) fällig. Bei mehreren Losen oder Gewerken je Ausschreibungsprojekt wird ein ermäßigter Grundbetrag von 375 € je Vergabeverfahren zuzüglich 1 % der Ausschreibungssumme (brutto) erhoben. Aufhebungen werden mit dem doppelten Grundbetrag berechnet. Es wird ab einer Auftragssumme (brutto) von 1 Mio. € eine maximale Kostenerstattung in Höhe von 10.500 € je Vergabeverfahren festgeschrieben.“ (§ 3 der Zusatzvereinbarung)

Die Kostenerstattung sollte jährlich überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. (§ 4 der Zusatzvereinbarung)

Die Organisationsabteilung hatte seinerzeit die Vergütung ermittelt. Berechnungsunterlagen lagen dem Landkreis nicht mehr vor. Eine Anpassung erfolgte nicht.

Dem Landkreis war nicht bekannt, ob die Kostenerstattungsbeträge tatsächlich kostendeckend waren.

Der Landkreis Cuxhaven sollte die Kostenerstattung überprüfen und ggf. anpassen.

Laut Stellungnahme steht die vor acht Jahren eingerichtete gemeinsame zentrale Vergabestelle mit den kreisangehörigen Kommunen und Verbänden beim Landkreis Cuxhaven seit längerem hausintern auf dem Prüfstand. Zu der Empfehlung der überörtlichen Kommunalprüfung, solche Vergabestellen auszubauen (Abschnitt 3.1.3, letzter Absatz), weist der Landkreis auf eine erforderlich werdende Grundsatzentscheidung für die weitere interkommunale Zusammenarbeit hin. Die Rahmenvereinbarungen würden dann entsprechend überarbeitet werden.

4.1.4 Zentrale Beschaffungsstellen

Der Landkreis Cuxhaven hatte die dauerhafte Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen über eine zentrale Beschaffungsstelle (Warenhaus) noch nicht in Erwägung gezogen.

Ich empfehle dem Landkreis, die Inanspruchnahme zu prüfen. Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.1.4.

4.2 Ablauforganisation

4.2.1 Vergabedatenbank

Der Landkreis Cuxhaven führte keine Vergabedatenbank, in der er sämtliche relevanten Daten zentral zusammenführte. Er hatte auch keine Bieterlisten erstellt. Der Landkreis konnte für die Verfahren, die die zentrale Vergabestelle durchführte, entsprechende Daten aus dem Vergabeportal generieren.

Bei einer Beschränkten Ausschreibung sind mindestens fünf und bei einer Freihändigen Vergabe mindestens drei Bieter zur Angebotsabgabe aufzufordern. Die ausgewählten Bieter sollen möglichst gewechselt werden (§ 3 Abs. 4 Dienstleistungsrichtlinie für das öffentliche Auftragswesen für den Landkreis Cuxhaven). Der Landkreis kann diese Vorgabe nur gewährleisten, wenn er eine für alle Organisationseinheiten einsehbare Auflistung der relevanten Daten der Vergaben erstellt.

Um der Verpflichtung zum Bieterwechsel nachkommen zu können und dieses gerichtsfest zu dokumentieren, sollte der Landkreis eine entsprechende Datei aufbauen. Diesbezüglich verweise ich auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.2.1.

4.2.2 Bündelung der Beschaffungsbedarfe

Der Landkreis bündelte seine Beschaffungsbedarfe. Die kreiseigenen Schulen bezog er nicht ein. Im Rahmen der Budgetierung entschied jeder Schulleiter eigenständig über Beschaffungen. Eine Vorgabe einheitlicher Standards erfolgte nicht.

Der Landkreis stellte nicht sicher, dass geeignete Beschaffungen gebündelt wurden, um Preisvorteile zu erlangen.

X Ich empfehle dem Landkreis, weitere gleichartige Beschaffungen zentral zu bündeln und verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.2.2.

4.2.3 Rahmenvereinbarungen

Der Landkreis nutzte Rahmenvereinbarungen bei der Beschaffung von Papier und im Bereich der Kreisstraßenmeisterei für Spritz- und Bitumierungsmaßnahmen. Kommunenübergreifende Rahmenvereinbarungen schloss er nicht ab.

Unter Abschnitt 3.2.3 habe ich eine Vielzahl von Bereichen aufgelistet, in denen die geprüften Kommunen Rahmenvereinbarungen abgeschlossen hatten. Ich lege dem Landkreis nahe, auch weitere Möglichkeiten des Abschlusses von Rahmenvereinbarungen in den anderen Organisationseinheiten, insbesondere in den aufgezählten Bereichen, intensiver zu prüfen.

4.2.4 Ausschreibungen durch Dritte

Der Landkreis Cuxhaven nutzte im Prüfungszeitraum keine Angebote zentraler Ausschreibungen. Er initiierte auch keine Einkaufsgemeinschaften.

Der Landkreis sollte prüfen, ob Angebote zentraler Ausschreibungen für ihn vorteilhaft sein können. Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.2.4.

4.3 Vergabedienstanzweisung

Der Landkreis Cuxhaven hatte eine „Dienstanzweisung für das Auftragswesen für den Landkreis Cuxhaven“ vom 15.12.2010 erlassen. Er verwies in der Dienstanzweisung auf die VOF, die im April 2016 außer Kraft trat. Des Weiteren legte der Landkreis im § 3 der Dienstanzweisung fest, dass die Vergabestelle über jede Vergabe vom Verfahrensbeginn an einen Vergabevermerk zu fertigen habe.

In der Dienstanzweisung verwies der Landkreis auf eine nicht mehr gültige Norm. Des Weiteren haben auch die Organisationseinheiten die Vergabeverfahren, die sie in eigener Zuständigkeit durchführen, lückenlos zu dokumentieren.

Der Landkreis sollte die Regelungen in der Dienstanzweisung so fassen, dass deutlich wird, dass die Regelungen für alle Organisationseinheiten und nicht nur für die Vergabestelle gelten. Er sollte insbesondere klar festlegen, dass auch für Verfahren unterhalb eines geschätzten Auftragswerts von 10.000 € Bewerber im

Vier-Augen-Prinzip auszuwählen, verbindliche Termine für die Angebotsabgabe vorzugeben und Vermerke über Angebotseröffnungen zu fertigen sind.

Ich verweise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.3.

Laut seiner Stellungnahme beabsichtigt der Landkreis, die Dienstanweisung im Laufe des Jahres zeitnah mit Inkrafttreten des neuen NTVergG zu aktualisieren, um die kommenden Neuregelungen (UVgO, VOB/A 2019) zu berücksichtigen. Dabei sollen Aspekte aus dieser Prüfungsmitteilung umfänglich bedacht werden.

Der Landkreis führt hierbei die Hinweise zur Freihändigen Vergabe, zur Dokumentationspflicht und zur Korruptionsprävention an (Abschnitte 3.3, 3.4).

Der Anwendungsbereich für alle Organisationseinheiten solle klargestellt und die Organisation der Abläufe im Hause überdacht werden. Auch solle geprüft und geregelt werden, wie Parallelzuständigkeiten vermieden werden können (Abschnitt 4.1.2). Des Weiteren sei eine Regelung zu einer Vergabedatenbank in der Dienstanweisung denkbar (Abschnitt 4.2.1).

Der Hinweis zur nicht erforderlichen Beschlussfassung durch politische Gremien solle auf Führungsebene vorgetragen werden (Abschnitt 3.3).

4.4 Korruptionsprävention

Der Landkreis erklärte im § 6 seiner Dienstanweisung für das öffentliche Auftragswesen die Anlage des Gem. RdErl. des MW und des MI vom 27.09.2000 (Öffentliches Auftragswesen; Vermeidung und Bekämpfung von Korruption) für sinngemäß anwendbar. Er traf in der Dienstanweisung auch eigene Regelungen wie die Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips, die Verpflichtung privater Unternehmen sowie das Verhalten bei Verdacht von Korruption oder Preisabsprachen. Der Landkreis erstellte keinen Gefährdungsatlas. Eine Ansprechperson für Korruption benannte er nicht. Eine themenbezogene Aus- und Fortbildung sowie eine Rotation auf gefährdeten Arbeitsplätzen konnte ich beim Landkreis für den Prüfungszeitraum 2016 und 2017 nicht feststellen.

Der Landkreis kam mit seinen Regelungen zur Korruptionsprävention seiner Präventionsverpflichtung weitestgehend nach. Mit der Erstellung eines Gefährdungsatlasses und soweit möglich, der Personalrotation, könnte er die Prävention optimieren.

Der Landkreis sollte untersuchen, auf welchen Arbeitsplätzen eine gesteigerte Korruptionsgefährdung vorliegt. Ich rege an, für die betroffenen Beschäftigten Möglichkeiten einer Rotation zu prüfen. Ergänzend weise auf meine Ausführungen und Empfehlungen unter Abschnitt 3.4 hin.

Die Empfehlungen sollen laut Stellungnahme des Landkreises geprüft werden.



Dr. Sandra von Klaeden

