

Anlage 2
- A. -



Der Landrat

A.1/ Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
Frau Dr. von Klaeden
Justus-Jonas-Straße 4

31137 Hildesheim

Westerstede, 16. April 2019

Überörtliche Prüfung des Landkreises Ammerland Wirtschaftliches Beschaffungswesen

Sehr geehrte Frau Präsidentin Dr. von Klaeden,

ich bedanke mich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung über die in meinem Hause in der Zeit vom 05.11. bis 07.11.2018 durchgeführte überörtliche Prüfung im Bereich des „Wirtschaftlichen Beschaffungswesens“.

In dem vorliegenden Entwurf der Prüfungsmitteilung ist zutreffend festgehalten worden, dass der Landkreis Ammerland bislang keine zentrale Vergabestelle eingerichtet hat, sondern dass nach der internen Dienstanweisung für das Vergabewesen die jeweiligen Fachämter federführend für die dortigen Ausschreibungen und Vergabeverfahren zuständig sind. Gleichwohl werden verschiedene Teilaufgaben der Vergabeverfahren bereits durch Querschnittsämter der Kreisverwaltung unterstützt (z.B. Submissionen und Nutzung des Vergabemanagementsystems).

Mit der organisatorischen Zuordnung der Vergabeverfahren zu den jeweiligen Fachämtern hat der Landkreis Ammerland in der Vergangenheit vergleichsweise gute Erfahrungen gemacht. Ob sich die Zahl der Beanstandungen von Vergabeverfahren aus formalen Gründen bei Kommunen mit einer zentralen Vergabestelle signifikant von der des Landkreises Ammerland unterscheidet, wurde im Rahmen der von Ihnen durchgeführten Prüfung leider nicht untersucht, so dass eine qualitative Bewertung der unterschiedlichen Organisationsformen insoweit nicht möglich ist. Wir sind jedoch der Auffassung, dass die Durchführung der Vergabeverfahren in den jeweili-



Hausanschrift
Landkreis Ammerland
Ammerlandallee 12
26655 Westerstede

Telefon (04488) 56-2800
Telefax (04488) 562799
E-Mail landrat@ammerland.de
Internet www.ammerland.de

gen Fachämtern aufgrund der sachlichen Nähe zu den Ausschreibungsinhalten durchaus auch Vorteile hat. Beispielhaft sei hier nur daraufhin gewiesen, dass die Bieter in unseren Verfahren einen einheitlichen Ansprechpartner sowohl für die formalen, als auch für die inhaltlichen Aspekte der Ausschreibung haben. Im Ergebnis handelt es sich beim Vergaberecht lediglich um die Rechtsanwendung von Verfahrensvorschriften, die von den jeweiligen Fachämtern, wie andere Verfahrensvorschriften bei anderen Verwaltungsaufgaben auch, einzuhalten sind.

Das ein wirtschaftliches Beschaffungswesen nur mittels konsequenter Bündelung der vergaberechtlichen Tätigkeiten betrieben werden kann, ist zunächst einmal nur ein Standpunkt, für den die erforderlichen Nachweise – hier zumindest – nicht vorliegen.

Gleichwohl wird der Landkreis Ammerland den endgültigen Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes zum Anlass nehmen, sich nochmals intensiv mit der Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle auseinander zu setzen und insoweit ggfls. zukünftige organisatorische Neuregelungen zu prüfen.

Darüber hinaus werden wir die Anregungen des Landesrechnungshofes, weitere Beschaffungen beim Landkreis Ammerland über die bisher bereits praktizierten Bereiche hinaus zu bündeln, aufgreifen und insbesondere prüfen, ob eine Inanspruchnahme des LZN zielführend sein könnte.

Hinsichtlich der Korruptionsprävention werden wir prüfen, inwieweit eine Anwendbarkeit bzw. ein Verweis auf die AKR des Landes die bereits getroffenen Maßnahmen ergänzen können.

Mit freundlichen Grüßen

Jörg Bensberg
Landrat

Ju 16/17

My 16/14

ab 16/14

5.6 Wirtschaftliches Beschaffungswesen – Luft nach oben

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte zahlreiche Parallelzuständigkeiten bei Beschaffungen und Vergabeverfahren fest. Kommunen würden Wirtschaftlichkeitspotenziale nutzen, wenn sie die Beschaffungen und die Vergabeverfahren bündelten. Dazu sollten sie die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen.

Hintergrund
und Ziel
der Prüfung

Eine Vorabfrage zur Vorbereitung dieser Prüfung bei 145 Kommunen ergab, dass bei einer Stadt mit 34.000 Einwohnern 42 Stelleninhaber Beschaffungs- und Vergabeaufgaben in acht Organisationseinheiten wahrnahmen. Eine kreisfreie Stadt gab an, dass bei ihr Beschaffungs- und Vergabeaufgaben auf bis zu 173 Dienstposten in 62 Organisationseinheiten anfielen.

Nur ca. 34 % der antwortenden 93 Kommunen teilten mit, eine zentrale Vergabestelle eingerichtet zu haben. Dies war der Anlass für eine weitergehende Prüfung, ob Kommunen ihre Vergabe-/Beschaffungstätigkeiten in einer zentralen Vergabe-/Beschaffungsstelle bündelten.

Die Prüfungen fanden bei zwölf Kommunen unterschiedlicher Größenordnung statt.³²

Zentrale
Vergabestellen:
Eine
bunte
Mischung

Aus der nachfolgenden Tabelle ergibt sich, welche der geprüften Kommunen eine zentrale Vergabestelle für sich und ggf. auch für andere Kommunen einrichteten, den Anschluss an eine zentrale Vergabestelle bereits beschlossen hatten bzw. einen Anschluss an eine Vergabestelle einer anderen Kommune prüften.

Kommune	Landkreise		Kreisangehörige Kommunen		
	Zentr. VS	Zentr. VS mit kreisangehörigen Kommunen	Zentr. VS	Anschluss zum 01.01.2019	Anschluss wird geprüft
Landkreis Ammerland					
Landkreis Cuxhaven		X			
Landkreis Osterholz		X			
Landkreis Peine		X			
Landkreis Wittmund	X				
Stadt Friesoythe					
Stadt Helmstedt				X	
Samtgemeinde Meinersen					X
Gemeinde Rastede			X		
Samtgemeinde Tostedt				X	
Gemeinde Uetze					X
Stadt Wildeshausen			X		

Tabelle 11: Vergabestellen (VS)

³² Geprüft wurden die Landkreise Ammerland, Cuxhaven, Osterholz, Peine und Wittmund, die Städte Friesoythe, Helmstedt und Wildeshausen, die Samtgemeinden Meinersen und Tostedt sowie die Gemeinden Rastede und Uetze.

Auch bei den Kommunen, die eine zentrale Vergabestelle eingerichtet hatten, stellte die überörtliche Kommunalprüfung bezüglich des formellen Teils der Vergabeverfahren³³ (ohne Erstellung des Leistungsverzeichnisses, ohne fachliche Angebotsprüfung und Vergabeentscheidung) Parallelzuständigkeiten fest.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die weitgehende Bündelung des förmlichen Teils zu prüfen, um ein wirtschaftliches Vergabeverfahren gewährleisten zu können.

Das förmliche Vergabeverfahren kann in zentralen Vergabestellen aufgrund der höheren Professionalität zügiger erledigt werden. Die förmlichen Verfahren werden zeitlich gestrafft. Dieser Zeitvorteil gleicht nach Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung mindestens den möglichen zusätzlichen Zeitaufwand aus, der aufgrund der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle als zusätzliche Stelle im Vergabeverfahren anfallen könnte.

Vorteile zentraler Vergabeverfahren

Der indirekte wirtschaftliche Vorteil einer zentralen Vergabestelle liegt darin, dass in den Facheinheiten zumindest rechnerisch Stellenanteile frei werden, die z. B. für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse zusätzlich genutzt werden können. Je eindeutiger, erschöpfender und verständlicher ein Leistungsverzeichnis ist, desto weniger Kalkulationsrisiken und Wagniszuschläge müssen die Bieter einpreisen. Die Angebotspreise sinken und könnten den Mehraufwand für neue Stellenanteile in zentralen Vergabestellen mindestens ausgleichen.

Alle geprüften Kommunen nutzten gelegentlich 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 nutzten die Kommunen Angebote zentraler Ausschreibungen.

Beteiligung an Ausschreibungen Dritter

Sie hatten bereits die Vorteile erkannt, die darin liegen, sich u. a. mit dem förmlichen Vergabeverfahren nicht befassen zu müssen.

³³ Insbesondere zentrale Prüfung von Unternehmen vor Aufforderung zur Abgabe eines Angebots, Führung einer Bewerberkartei, Festlegung der Vergabeart, Erstellung eines Terminplans für die Durchführung der Vergabe, Erstellung der Vergabeunterlagen und der Bekanntmachung, Veranlassung der Versendung der Bekanntmachung und Bereitstellung der Vergabeunterlagen auf der Vergabeplattform (möglichst durch andere Organisationseinheit), Veranlassung der Entgegennahme von Bewerberfragen (möglichst durch andere Organisationseinheit) und Beantwortung der Bewerberfragen (ggf. in Abstimmung mit dem Bedarfsträger), Versendung von Änderungspaketen bzw. Einstellung in den Frage- und Antwortkatalog auf der Vergabeplattform, Veranlassung der Sammlung der Angebote, Angebotsöffnung, erste Durchsicht der Angebote und Nachrechnung (möglichst durch andere Organisationseinheit), ggf. Teststellung und Bemusterung gemeinsam mit Bedarfsträger, Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots, ggf. Anforderung Gewereregisterauszug, ggf. Schwarzarbeitsanfrage beim Hauptzollamt, Einhaltung der Informations- und Wartepflicht, Fertigstellung der Vergabedokumentation, Zuschlagserteilung, Unterrichtung der Bewerber und Bieter, Übergabe der Vergabe- und Vertragsunterlagen des Ausschreibungssiegers an Bedarfsträger.

Vor dem Hintergrund des Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und den Wirtschaftlichkeitspotenzialen einer zentralen Vergabe, hält es die überörtliche Kommunalprüfung für sinnvoll, die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle oder den Beitritt zu einer zu prüfen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die wenige förmliche Vergabeverfahren zu bewältigen haben.

Eine weitere Möglichkeit, ein förmliches Vergabeverfahren zu vermeiden, ist der Einkauf bei einer zentralen Beschaffungsstelle.

Zentrale Beschaffungsstellen

Zentrale Beschaffungsstellen sind nicht nur Dienstleister und können nicht nur die förmlichen Teile eines Vergabeverfahrens erledigen. Sie treten auch selbst als Auftraggeber auf (vgl. § 120 Abs. 4 GWB). Kunden ihres Warenangebots sind insoweit von den Vergabebestimmungen befreit. Eine derartige zentrale Beschaffungsstelle ist das Logistikzentrum Niedersachsen. Nur eine geprüfte Kommune nutzte diesen Vorteil und deckte Bedarfe aus dem sehr umfangreichen Warenkorb des Logistikzentrums Niedersachsen.

Bei Beschränkter Ausschreibung und Freihändiger Vergabe von Aufträgen über Bauleistungen soll unter den Unternehmen möglichst gewechselt werden (§ 3b Abs. 4 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 S. 3 und 4 und Abs. 2 S. 2 NWertVO).

*Vergabedatenbank
Mehr als
„nice to
have“*

Keine der geprüften Kommunen hatte eine Datenbank/Übersicht, in der sie die Kerndaten aller Vergabeverfahren (Verfahrensart, Vergabewert, beteiligte Firmen und Vergabeergebnis) vollständig dokumentierte.

Die Kommunen können ihrer Pflicht zum Wechsel 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.

Die Kommunen sollten daher eine entsprechende Datenbank/Übersicht aufbauen.

*Optimierungspotenzial 1:
Bündelung der Beschaffungsbedarfe*

Alle geprüften Kommunen bündelten im Kernhaushalt vereinzelt Beschaffungsbedarfe (z. B. Bürobedarf). 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.

Durch die Bedarfsbündelung sind in der Regel geringere Preise zu erzielen. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine weitgehende Standardisierung der Leistungen, worauf einige Kommunen verzichteten.

Es ließ sich aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung nur schwer vermitteln, weshalb innerhalb einer Kommune unterschiedliche Leistungsstandards zugrunde gelegt wurden.

Die betreffenden Kommunen sollten ihre Beschaffungspraxis auch hinsichtlich der Schulen, Kindertagesstätten etc. überdenken und ihre Bedarfe ggf. bündeln.

Elf der geprüften Kommunen beschafften ihre Bedarfe über Rahmenvereinbarungen³⁴. Ein Landkreis schloss auch kommunenübergreifende Rahmenvereinbarungen (z. B. Reinigung von Gebäude- und Regenwasserabläufen, Lieferung von Steinsalz für den Straßenwinterdienst) ab.

Optimierungspotenzial 2:
Rahmenvereinbarungen

Ziel von Rahmenvereinbarungen ist es, aufgrund einer weitgehenden Bündelung des Bedarfs eine Vielzahl von regelmäßig wiederkehrenden, gleichartigen Lieferungen und Leistungen kostengünstig einzukaufen.

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 sollten daher prüfen, in welchen Bereichen Rahmenvereinbarungen eine wirtschaftliche Alternative darstellen. Auch hier bietet sich eine interkommunale Zusammenarbeit an.

Die geprüften Kommunen erkannten in einigen Beschaffungsfeldern (z. B. Geschäftsbedarf) die Vorteile der Mengenbündelung, der Standardisierung und nutzten damit Effizienzgewinne. Sie sollten ihre Erfahrungen auch für andere Bedarfe nutzen.

Die geprüften Kommunen regelten ihre Vergabeverfahren mit einer Ausnahme in einer Richtlinie bzw. Dienstanweisung. Genauere Regelungen fanden sich hauptsächlich zu förmlichen Verfahren, wie beschränkten und öffentlichen Ausschreibungen.

Verfahrensregelungen zumeist vorhanden

Regelungsbedarf für die Kommunen besteht aber insbesondere bei Aufträgen bis 10.000 €, da die Landesvorschriften erst ab dieser Grenze greifen.³⁵ Bis zu dieser Schwelle sind sogenannte Freihändige Vergaben oder Vergaben ohne förmliche Ausschreibung, welche bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 € zulässig sind³⁶, möglich.

³⁴ Rahmenvereinbarungen sind Aufträge, die ein oder mehrere Auftraggeber an ein oder mehrere Unternehmen 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).

³⁵ § 28 Abs. 2 S. 1 KomHKVO, § 2 Abs. 1 NTVergG.

³⁶ §§ 3 f. NWertVO, Werte jeweils ohne Umsatzsteuer.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, in diesem Bereich das „Vier-Augen-Prinzip“ sicherzustellen. Es sollte nicht zuletzt zur Korruptionsprävention vermieden werden, dass das gesamte Verfahren (Angebotseinholung, Zuschlagserteilung, Abrechnung) in nur einer Hand liegt.

Fazit Wirtschaftlichkeitspotenziale lassen sich indirekt im Wege der Bündelung der vergaberrechtlichen Angelegenheiten eines Vergabe-/Beschaffungsverfahrens heben. Außerdem könnten Beschaffungsbedarfe in einer Kommune und auf interkommunaler Basis gebündelt werden. Nicht nur kleinere Kommunen haben Möglichkeiten, über interkommunale Zusammenarbeit Vorteile zu erschließen.

Sachgerechte Regelungen zum Beschaffungswesen tragen dazu bei, Korruption vorzubeugen, Nachprüfungsverfahren bzw. Schadenersatzansprüche zu vermeiden. Dadurch würden die Kommunen ebenfalls indirekt einen Beitrag zum wirtschaftlichen Beschaffungswesen leisten.