

Fachtagung  
des SHGT und der IHK zu Kiel

„Den Einkauf der öffentlichen Hand wirtschaftlich  
und effizient gestalten“

---

# Die Vergabe von Leistungen in der kommunalen Praxis

Andreas Betz, Amt Hüttener Berge



Matthias Meins, Amt Dänischer Wohld





## EU-weit

Baufträge 4.845.000 €

Liefer- und Dienstleistungsaufträge 193.000 €

Trinkwasser, Energieversorgung,  
Verkehrsbereich 387.000 €

Liefer- und Dienstleistungsaufträge  
oberster oder oberer Bundesbehörden 125.000 €

## National

Gemäß neuer SH VgVO gelten die höheren „KP II“-Grenzen auch in 2011

**Der Unterschwellenbereich überwiegt bei Weitem**



## **Öffentliche Ausschreibung / Offenes Verfahren**

Beliebig viele Unternehmen, die in dem geforderten Marktsegment tätig sind, können Angebote abgeben und dadurch am Wettbewerb teilnehmen.

Ausschreibungen werden der Öffentlichkeit über spezielle Ausschreibungsmedien bekannt gemacht.

## **Beschränkte Ausschreibung / Nichtoffenes Verfahren**

Die Anzahl der Bieter wird durch eine Vorauswahl der Vergabestelle begrenzt.

Ausgewählte Anbieter werden von der Vergabestelle zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert.

Ein Teilnahmewettbewerb dient der Vorauswahl möglicher Bieter: (Geplante Auftragsvergabe wird öffentlich bekannt gegeben, alle interessierten Unternehmen können Anträge auf Teilnahme stellen. Die Vergabestelle wählt unter Beachtung der allgemeinen Vergabegrundsätze aus diesen Bewerbern geeignete aus, die dann zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert werden.)

## **Freihändige Vergabe / Verhandlungsverfahren (Wettbewerblicher Dialog)**

Vergabestelle fordert von sich aus Unternehmen zur Abgabe von Angeboten auf.

Mit Bietern kann über Inhalt (und Preise) des Angebotes verhandelt werden.

# Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Mai 2009 – BVerwG 8 C 10.08

---



- Eine Gemeinde darf im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ihre **gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume** nicht aufgeben (Beispiel Privatisierung eines kommunalen Weihnachtsmarktes).
- Zumindest **Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten** müssen bestehen, wenn die Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises anderen übertragen werden; die Gemeinde darf ihre kommunale Selbstverwaltung nicht selbst beschneiden.



- Materielle Privatisierung wird deutlich schwieriger; doch die formelle und funktionelle Privatisierung, wie z. B. private Dritte als Erfüllungsgehilfen einzuschalten, ist weiterhin möglich.



## Grundsatzfragen

Sollte eine Kommune möglichst viel selbst und mit eigenen Bordmitteln bewerkstelligen oder sollte sie möglichst viel an private Dritte vergeben?

### Viel selbst erledigen:

Dafür: Bessere Kontrolle und Steuerung (?)

Dagegen: Überfrachtung der öffentlichen Hand, Konkurrenz zur Privatwirtschaft, Personalrisiko etc., schwierige Ressourceneinteilung

### Viel an private Dritte vergeben:

Dafür: Öff. Hand als antizyklischer Auftraggeber, geringere Personalkosten bei den Kommunen, geringeres Planungsrisiko

Dagegen: Verlust an Eigenständigkeit, Bequemlichkeit, geringere Akzeptanz in der Politik, „Hoflieferantentum“ und ..... das lästige Einhalten von Vergaberecht (?)



## Bedeutung des Vergaberechts

- Insgesamt handelt es sich bei dem Markt für öffentliche Aufträge um einen wirtschaftlich außerordentlich bedeutsamen Markt:
- Nach Schätzungen der Kommission der Europäischen Union (Generaldirektion Binnenmarkt) liegt das Geschäftsvolumen der öffentlichen Aufträge in den Europäischen Gemeinschaften bei einem **Wert von jährlich 1.500 Milliarden € (das sind 16% des gesamten Bruttoinlandsprodukts der EU).**
- Die Kommission geht - anhand statistischer Untersuchungen - davon aus, dass die derzeit geltenden EU-Vergaberichtlinien den grenzüberschreitenden Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten verstärken und die **Preise, die öffentliche Auftraggeber für Waren und Dienstleistungen zu zahlen haben, um etwa 30% gesenkt haben.**



## Vergaberecht = Teufelszeug?

- Mitunter steht der Aufwand zur Nichtanwendung von Vergaberecht (bzw. der Anwendung von Verhandlungsverfahren oder freihändigem Verfahren) in keinem Verhältnis zur Durchführung eines Verfahrens. (Stichwort: Teure juristische Gutachten/ Begleitung).
- **Was für eine Leistung will ich überhaupt?** Die Durchführung eines Vergabeverfahrens erfordert die genaue Auseinandersetzung mit dem Leistungsverzeichnis; das schränkt das Risiko von nachträglichen Verteuerungen erheblich ein bzw. ganz aus.
- Grundsatz der **Gleichbehandlung**.
- **Chance für Newcomer** rechtfertigt mitunter Aufteilung in Lose (so auch 97 GWB und MFG (vorauss. n. F.)).
- Politisch kaum angreifbar.



## Vermeidung von „Hoflieferantentum“ – die Frage der Teilnehmerauswahl

- Problemstellung: Vor dem Hintergrund der erhöhten KP II-Schwellenwerte einerseits und der meist niedrigeren Auftragswerte andererseits finden die meisten Vergaben im Bereich der Beschränkten Ausschreibung oder der freihändigen Vergabe statt (klassisch: Planungsleistungen). **Welche Kriterien spielen bei der Auswahl der Teilnehmer eine Rolle?**
  - Einbeziehung des Ehrenamts
  - Berufliche Erfahrung und Eignung
  - Regionale Aspekte  
(bei gleichzeitiger Berücksichtigung der)
  - abwechselnden Auswahl

# Die Bedeutung der Bewertungsmatrix am Beispiel der Vergabe einer Breitbandkonzession



- **Interkommunales Projekt** von drei Ämtern zur Verbesserung der Breitbandversorgung u. a. durch die Suche eines Konzessionärs
- **Förmliches Verhandlungsverfahren**; Anwendung des Vergaberechts bereits aus förderrechtlichen Erwägungen nötig; externe juristische und technische Beratung unabdingbar
- **10 Bewertungskriterien**
  - Festlegung der Kriterien hat rund 20 Arbeitsstunden von insg. drei Verwaltungsleitungen und einem technischen sowie einem jurist. Berater erfordert. U. a. war von Bedeutung
  - Zuschussbedarf
  - Endkundenpreis
  - Abdeckungsgrad der unterversorgten Gebiete
  - Zukunftsfähigkeit
  - Pachtvertrag
  - u.v.m.

Allein der Preis sagt noch nichts über die Wirtschaftlichkeit aus!



- Gemäß § 2 Ziffer 7 VgV beträgt der Schwellenwert zur Anwendung des EU-weiten Vergaberechts für Lose von Dienstleistungsaufträgen 80.000 Euro oder unterhalb dieses Betrages 20 %.
- Die Folge ist die Anwendung des Unterschwellenbereichs mit den entsprechenden Vorteilen. Man kann somit mit dieser Regel einen Teil des Gesamtauftrages als nationales Los vorabausschreiben.



- Die Berechnung der Gesamtsumme ist rigide. Wird kein Sicherheitspuffer einberechnet, müssen sämtliche Kleinleistungen europaweit ausgeschrieben werden und der positive Effekt verpufft.

# Vergabe freiberuflicher Leistung



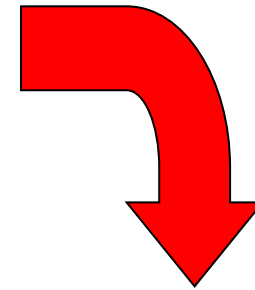
- Erstellung einer **Dokumentation** = Spielregeln dieser Vergabe  
Allgemeines, Ermittlung des Auftragswertes, gewähltes Verfahren, Umfang der freiberuflichen Leistung, Bewertungsmatrix
- **Angebot** für freiberufliche Leistungen  
Projektbeschreibung, Honorarvorgaben, Umfang der freiberuflichen Leistungen, Ingenieurvertrag

incl. Formular vom Auftragnehmer anzugeben:

- Nebenkosten .....
- örtliche Bauüberwachung .....
- Stundenlohn .....
- Ingenieur / in .....
- Techniker / in .....
- Zeichner / in .....

Zeitfenster für die Fertigstellung  
der z.Bsp. Genehmigungsplanung ..... 30-90 Werkstage

# Auswertung



Auftraggeber	Lfd. Nr:	Gewichtung	1.		2.	
			Erreichte Punkte	Punkte	Erreichte Punkte	Punkte
Nebenkosten	(0-10%)	10%	100	10	50	5
örtliche Bauüberwachung	(2,3 - 3,3%)	20%	100	20	80	16
Stundenlohn						
Ingenieur/ -in	(50 - 75 €/Std)	3%	50	1,5	40	1,2
Techniker/ -in	(40 - 60 €/Std)	3%	50	1,5	40	1,2
Zeichner/ -in	(35 - 50 €/Std)	3%	35	1,05	30	0,9
Zeitfenster der Fertigstellung der Genehmigungsplanung	(30 - 90 d)	61%	100	61	90	54,9
Summe				95,05		79,2
Bewertung (Rangfolge)				1		4

## Fallstricke:

- Bewertung / Gewichtung
- Vorgaben beispielsweise bei Stundenlohn - wenn möglich umgehen
- Ingenieurvertrag bereits bei der Aufforderung zum Angebot beifügen
- Vertragsstrafen (Zeitfenster)

# Die Beschaffung eines Druckersystems



- Problemstellung: Altgeräte wären nicht aufeinander abgestimmt, kein kostensparendes, einheitliches Beschaffungssystem, unterschiedlichste Serviceleistungen
- Ziele: Verbesserung des Workflows, einheitliche Bedienbarkeit und Struktur
- Freihändige Beauftragung eines Ingenieurbüros als externer Berater.
- Öffentliche Ausschreibung gemäß VOL/A eines Miet- und Servicevertrags über 60 Monate, da voraussichtliches Auftragsvolumen über 193 TEuro lag.  
**Einbindung aller Verbände und Mitgliedsgemeinden.**
- Bewertungspunkte waren u. a. die Leistungsdaten wie z. B. Seiten/ Monat und Minute, Endverarbeitung, Papierzuführung etc. sechs Angebote, drei davon wertbar;



Einspareffekt

Rund 50 % gegenüber dem Altbestand !!!

# Die Vergabe von Reinigungsleistungen am Beispiel Schulverband Gettorf und Umgegend I



- *Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks* : Lt. Kienbaum-Studie besteht für die öffentliche Hand in Dtl. ein Einsparpotenzial von rd. 1 Mrd. Euro bei konsequenter Beauftragung privater Unternehmen.
- Der **SVV Gettorf u. U.** hatte über Jahrzehnte ein privates Reinigungsunternehmen mit der Reinigung des Schulkomplexes beauftragt („Fa. Alt“). Anfang der 2000er entschied man sich für eine erneute Ausschreibung durch Einholung von fünf Angeboten (beschränkte Ausschreibung).
  - Das LV bestand im Wesentlichen in der Übernahme der bisherigen Leistungsbeschreibung.
  - Die „**Fa. Neu**“ gab mit Abstand das günstigste Angebot ab und erhielt den Zuschlag.
- Bereits nach rund zwei Wochen tauchten die **ersten Beschwerden** der Hausmeister auf. Offenbar hatte die Fa. Neu das LV stark zu ihren Gunsten ausgelegt und auch schon Mitarbeiterinnen entlassen.
- Der SVV kündigt und verliert vor dem Landgericht, da sich die „Fa. Neu“ formal an das LV gehalten habe. Es kommt zu einem Auflösungsvertrag.

# Die Vergabe von Reinigungsleistungen am Beispiel Schulverband Gettorf und Umgegend II



- Gremien beschließen, die Reinigungsleistungen **fortan selbst zu erbringen**.
  - Die Einflussnahmemöglichkeiten seien so am höchsten.
  - Die Motivation sei so am höchsten.
  - Es sei nicht teurer als die Fremdvergabe.
  - Grundsatzbeschluss, möglichst aus sozialen Gründen rentenversicherungspflichtige Mitarbeiter zu beschäftigen.



## FAZIT

- Die Eigenerbringung kann eine Alternative darstellen; sie birgt jedoch auch Risiken wie insbesondere die Belastung mit Personal.
- Bei Fremdvergabe: Detaillierte Beschreibung der geforderten Leistungen und hinreichende Einflussnahmemöglichkeiten sowie angemessene Vertragsstrafen resp. Kündigungsmöglichkeiten sind eine ernstzunehmende Alternative.

# Die Beschaffung einer neuen Finanzinformationssoftware (FIS) inkl. Beratung am Beispiel Amt Dänischer Wohld



- **Keine externen Berater** für die beschränkte Ausschreibung, dafür Arbeitskreis aus Doppikgruppe, Kämmerer und Kasse sowie den Systemkoordinatoren.
- Intensive Diskussion über das **Ausgestalten einer Bewertungsmatrix** mit folgenden Schwerpunkten (jeweils 0-3 Punkte):

Obj. Eignung (k.o.-Kriterium), Lizenzgebühren (15 %), Schulungskosten (5 %), mtl. Pflegentgelte (30 %), Akzeptanz bei den Kollegen (20 %), Verbreitungsgrad in S.-H. 10 %), Vorort-Service (10 %), Zertifizierung (5 %)



FAZIT

- Intensivste Auseinandersetzung mit den Erfordernissen gewährleistet gutes Ergebnis.
- Hohe Akzeptanz bei den politischen Gremien.

# Die Beschaffung eines Besucherlenkungs- und Informationssystem für den Naturpark Hüttener Berge (BIS)

---



- **Keine externen Berater** für die beschränkte Ausschreibung, dafür intensive Ausarbeitung einer Leistungsbeschreibung gemeinsam mit den „Machern / Kümmerern“ des Naturparks
- **Art der Beschilderung:**  
Eingangsbeschilderung, Beschilderung auf Parkplätzen als Ausgangspunkt von Wanderungen, selbsterklärende Schilder an kulturhistorischen Punkten, Beschilderung der Wander- und Reitwege etc.
- **Kriterienkatalog:**  
Anzahl Veranstaltungen (Moderation mit Auftakt / Input – Workshops, kreative Aufbereitung, Entwicklung von funktional und individuellen Design mit angepassten Symbolbibliotheken, Reinzeichnung und Druckvorbereitung, Interaktive Aufbereitung, Preiskalkulation der Beschilderung u.v.m.

# Die Beschaffung eines Besucherlenkungs- und Informationssystem für den Naturpark Hüttener Berge (BIS)

---



- Intensive Diskussion über das **Ausgestalten einer Bewertungsmatrix** mit folgenden Schwerpunkten:

- |   |      |
|---|------|
| - Höhe des Preises                        | 50 % |
| - Folgekosten zur Umsetzung des Projektes | 20 % |
| - Qualität des Angebotes                  | 10 % |
| - Funktionalität des Konzeptes            | 10 % |
| - Frist                                   | 10 % |

**Bewertung?**

Eine transparente Bewertung dient der Rechtssicherheit!

# Konkretisierung der Zuschlagskriterien und Bewertungsmethodik:



Punkte	Notenwert	Textliche Umschreibung
		<b>Erfüllt die Ziele des Auftraggebers bzw. seine Erwartungen an das Angebot hinsichtlich des Zuschlagskriteriums ...</b>
100	sehr gut	... in höchstem Maße, lässt besonders hervorragende Leistung erwarten
80	gut	... sehr weitgehend, lässt gemessen an den Zielen ohne jede Einschränkung eine überdurchschnittlich gute Erfüllung erwarten.
60	vollbefriedigend	... recht weitgehend, lässt gemessen an den Zielen eine Erfüllung im oberen Durchschnittsbereich, also tendenziell etwas Überdurchschnittliches erwarten.
40	befriedigend	... mittelmäßig, lässt gemessen an den Zielen eine durchschnittliche Erfüllung erwarten.
20	knapp befriedigend	... nur unterdurchschnittlich, lässt gemessen an den Zielen eine nur knapp über das Mindestmaß hinausgehende Erfüllung erwarten.
0	ausreichend	... nicht mehr im Durchschnittsbereich, gerade noch im geforderten Mindestmaß, gerade noch brauchbar.

- 1. Höhe des Preises:** Verhältnis zwischen einer angenommenen Preisspanne von 15.000,00 € (= 100 Punkte) und 30.000,00 € (= 0 Punkte).
- 2. Folgekosten zur Umsetzung des Projekts:** Umsetzung der Grundkonzeption für Produktion und Aufstellen der Infoschilder.
- 3. Qualität des Angebots:** Verständnis der Vorgehensweise.
- 4. Funktionalität des Konzepts:** Umsetzungsfähigkeit.
- 5. Frist:** Umsetzung möglichst noch in diesem Haushaltsjahr.

# Vergaberecht und Förderrecht am Beispiel der AktivRegionen

---



- LLUR fordert i. d. R. strengste Anwendung von Vergaberecht mindestens in Form eines vorgeschalteten Teilnahmewettbewerbs ungeachtet der Beschaffungssumme (Beachtung allerdings glücklicherweise der Bagatellgrenze von 500 Euro entsprechend der SH VgV)
- Der Grundsatz der Ausschreibung war mit ein Grund dafür, dass in der AktivRegion Hügelland am Ostseestrand innerhalb von drei Jahren kein einziges soziales Projekt verwirklicht wurde.
- Bei Neubauten fordern die Fördervorschriften eine 30%ige Unterschreitung der EnEV 2009.
- Die Nichteinhaltung des Vergaberechts löst i. d. R. Rückforderungsansprüche aus!



- Soziale Leistungen, die von der Kommune finanziert werden, können selbst oder durch Dritte erledigt werden. Beispiele sind klassische Aufgaben wie Kinderbetreuung oder neuere Aufgaben wie Schulsozialarbeit.
- Entscheidet sich die Kommune zur Erfüllung durch eine unabhängige soziale Einrichtung, so findet zumeist keine Ausschreibung statt.
- Der Umfang der Leistungserbringung wächst oftmals über die Jahre. Die Rolle der Kommune wird auf die des Finanzierers beschränkt.



- Auch soziale Leistungen können in sinnvollen Abständen neu ausgeschrieben werden.



**FAZIT**

**Vergaberecht kein Teufelszeug sondern  
Fleißarbeit!**

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.**