

Nr.: 058/2018

■ **Dezernat** II - Recht, Ordnung & Gesundheit 21.02.2018
■ **Fachbereich**
■ **Verfasser/-in** Laßmann, Michael
■ **Telefon** 07621 410-2000

Beratungsfolge	Status	Datum
Verwaltungsausschuss	öffentlich	14.03.2018
Kreistag	öffentlich	21.03.2018

Tagesordnungspunkt

Antrag der Fraktion Freie Wähler/Die Unabhängigen zum Vergabewesen

Beschlussvorschlag

Die Verwaltung wird beauftragt vertieft zu prüfen, ob und wie eine Teilzentralisierung der Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen durchgeführt werden kann. Die Erkenntnisse hieraus sind in die Haushaltsplanungen für den Haushalt 2019 einzubringen.

Bezug zum Haushalt

Teilhaushalt	2	Recht, Ordnung und Gesundheit
Produktgruppe	11.23	Justizariat
Produkt(e)	11.23.06	Allgemeine Rechtsberatung
Wirkungsziel / beabsichtigte Wirkung (Was soll erreicht werden?)	C	Im Landratsamt Lörrach sind Ausschreibungen und Vergaben effizient und rechtssicher gestaltet

Begründung

■ Sachverhalt

Aufgrund der aktuell dezentralen Struktur ist es schwierig, die Fragestellungen des Antrags mit exakten Zahlen zu beantworten, so dass nach einer Umfrage in den wesentlich betroffenen Fachbereichen hier zunächst ein noch grober Überblick gegeben wird. Konkretisierungen können dann ggf. im Hinblick auf die Haushaltsplanung 2019 gegeben werden.

Die Anzahl der förmlichen Vergabeverfahren mit erheblichem Umfang in Kernverwaltung und Eigenbetrieben beträgt pro Jahr etwa 80 bis 100.

Seit dem Jahre 2014 ist das Vergabemanagementsystem des Staatsanzeigers in Benutzung, welches mit dem Vergabeportal Vergabe24 kooperiert. Im Landratsamt sind hierzu zuletzt 20 Lizenzen in den verschiedenen Fachbereichen im Einsatz, welche jährlich Kosten in Höhe von etwa 800 € pro Lizenz verursachen.

Durch das neu eingeführte Kiosksystem bei Vergabe24 können Firmen und Handwerker nun einfach und kostengünstig auf die dort veröffentlichten Ausschreibungen zugreifen. Ein Teil der Ausschreibungen wird auch über die landkreiseigene Homepage abgewickelt.

Der externe Beratungsbedarf ist sehr schwankend, je nach den fachlich aufgerufenen Themen. Pro Jahr sind hier etwa zehn Verfahren betroffen. Für das laufende Jahr hat das Variantenpapier bereits einen guten Überblick verschafft. Im Vergleich sind die Beratungskosten in diesem Jahr sehr hoch und liegen bei insgesamt etwa 200.000 €, wobei die Hälfte dieser Kosten auf das Projekt „Zweiter Standort Landratsamt“ entfällt. In den vergangenen Jahren waren es hier in der Summe niedrige fünfstellige Beträge.

Einrichtung einer zentralen Vergabestelle

Vorteile einer Zentralen Vergabestelle liegen vor allem in der höheren vergaberechtlichen Kompetenz der Vergabestelle, was eine höhere Rechtssicherheit im Verfahren bedeuten kann. Es erleichtert ggf. auch die Vereinheitlichung von bestimmten vergaberelevanten Dokumenten und ermöglicht es, der fachlich befassen Stelle einen Schwerpunkt auf die inhaltliche Vorbereitung der Beschaffungsentscheidung zu legen und weniger auf den organisatorischen Teil. Auch in der Kommunikation nach außen könnte eine Zentralisierung Vorteile bergen, sowohl im Hinblick auf Bieter als auch externe Dienstleister.

Herausforderungen für eine zentrale Vergabestelle sind, neben dem zusätzlichen Personalbedarf, vor allem in der sorgfältigen Kommunikation mit den betroffenen Fachbereichen zu sehen, da hier eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen wird. Eine zentrale Vergabestelle wird dabei von vornherein selbst keine Fachspezifika abdecken können, sondern kann nur als Lotse im formellen Verfahren dienen.

Bei der Betrachtung der im Landratsamt Lörrach und den Eigenbetrieben durchgeführten Vergabeverfahren ist daher eine differenzierte Beurteilung erforderlich. Es gibt Fachbereiche, deren Aufgabengebiet grundsätzlich auch das Thema der Beschaffung und Ausschreibung der benötigten Leistungen, vor allem auch Bauleistungen, beinhaltet und bei denen die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle tendenziell eher zu Effizienz- und Qualitätsverlusten führen würde. In diesen Fachbereichen, namentlich die Fachbereiche Planung & Bau und der Fachbereich Straßen sowie der Eigenbetrieb Abfallwirtschaft, haben bereits jetzt das benötigte Expertenwissen bei sich vorhanden und teilweise intern zentralisiert. Eine weitere Zentralisierung dieser geübten Vergaben der beiden genannten Fachbereiche und der Eigenbetriebe lehnt die Verwaltungsspitze des Landratsamts daher zum aktuellen Zeitpunkt ab.

Anders verhält es sich mit Vergabeverfahren in Fachbereichen, die keine regelmäßig wiederkehrenden Aufgaben mit Vergabebezug haben, sondern solche Verfahren nur sehr unregelmäßig, teilweise auch selten, durchführen. Hier ist eher der Bereich von Liefer- und Dienstleistungen betroffen. Für diese Fachbereiche lohnt es sich auch nach Überzeugung der Verwaltungsspitze vertieft zu prüfen, ob und wie eine Zentralisierung Sinn ergibt. Bereits jetzt kann dazu allerdings festgestellt werden, dass der Stelle, wie oben bereits beschrieben, eine reine Lotsenfunktion zukommen kann. Die Fachbereiche werden damit weiterhin inhaltlich mit den Vorgängen maßgeblich befasst und das Einsparungspotential daher dort nicht erheblich sein. Die Zentrale Vergabestelle wäre vor allem mit dem Verfahren i.e.S. befasst und könnte die Fachbereiche allenfalls, z.B. bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses, zu formellen Fragestellungen unterstützen. Auch werden Fachberatungen, wie sie im Antrag auch als ein wesentlicher Punkt genannt werden, in dieser Konstellation gerade nicht wegfallen, da diese von Zentralen Vergabestellen in der Regel nicht abgedeckt werden können.

Es wird daher vorgeschlagen, diesen Punkt noch einmal vertieft zu prüfen und daraus abgeleitete Schlussfolgerungen ggf. in die Haushaltsberatungen mit einzubringen.

Aufgabenerfüllung mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden

Der Antrag enthielt als zweiten Prüfauftrag die Frage, ob und inwieweit eine gemeinsame Aufgabenerfüllung mit den Gemeinden im Landkreis erfolgen könnte.

Hierzu stellt sich insbesondere die Frage in welcher Rechtsform dies ggf. erfolgen könnte. Wichtig ist hierzu zunächst die Feststellung, dass sich für Dienstleistungen im Vergabewesen ein Markt etabliert hat. Speziell für Städte und Gemeinden sind hierbei insbesondere das Angebot der Dienstleistungsgesellschaft des Gemeindetags, der gt-service GmbH, zu nennen, sowie die Angebote der Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH & Co. KG. Hinzu kommen zahlreiche private Anbieter, die bei entsprechender Beauftragung auch die verfahrensrechtliche Abwicklung übernehmen.

Eine wirtschaftliche Unternehmung des Landkreises oder einer Gemeinde, die entsprechende Dienstleistungen anbieten würde, ist damit kommunalrechtlich nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO unzulässig.

In Betracht käme damit nach hiesiger Einschätzung allein die interkommunale Zusammenarbeit nach den Regeln des GKZ in Betracht, namentlich insbesondere ein Zweckverband. Bei der Gründung eines solchen Verbandes wären insbesondere die folgenden Gesichtspunkte zu beachten:

Das Aufgabenportfolio des Zweckverbands muss klar definiert werden. Dies ist schon aus dem Grunde notwendig, um ermitteln zu können, ob der Nutzen den Aufwand in Form einer gemeinsamen Struktur rechtfertigt. Die Aufgabenübertragung von der Gemeinde oder dem Landkreis auf den Zweckverband stellt dann aber keine bloße Beauftragung oder eine Möglichkeit des Tätigwerdens mehr dar, sondern eine echte Delegation. Die betroffenen Gemeinden und der Landkreis dürfen im Umfang dieses Portfolios dann nicht mehr selbst tätig werden. Dies wäre rechtswidrig. Die Gemeinden und der Landkreis können die Aufgaben und Zuständigkeiten auch nicht mehr ohne weiteres an sich ziehen; hierzu wäre eine entsprechende Änderung der Verbandssatzung notwendig. Der Zweckverband kann die übernommene Aufgabe auch nicht auf die betroffenen Gemeinden oder den Landkreis zurückdelegieren.

Hierbei müsste dann von den interessierten Kommunen sehr genau abgewogen werden, ob eine etwaige Steigerung der Leistungsfähigkeit, die durch den Zusammenschluss erreicht werden könnte, die oben beschriebene Verlagerung von Entscheidungskompetenzen rechtfertigt.

Die Wirtschaftlichkeit eines solchen Zusammenschlusses könnte auch durch die Fragestellung nach der umsatzsteuerrechtlichen Behandlung der Tätigkeit des Zweckverbands in Frage gestellt werden. Eine abschließende steuerrechtliche Bewertung kann hier nicht erfolgen, aber es erscheint nach der Neuregelung des § 2b UStG aus hiesiger Sicht nicht unwahrscheinlich, dass je nach innerer Verfasstheit des Verbandes die Umlagen an den Zweckverband oder entsprechende Abrechnungen mit den Gemeinden umsatzsteuerpflichtig sind.

Ein großer Vorteil eines solchen Zweckverbandes könnte in der Bündelung von bestimmten Vergabeverfahren liegen. Diese Bündelung ist vergaberechtlich inzwischen auch weitestgehend anerkannt und zulässig. Es gibt aber auch in der Bündelung von Beschaffungsinteressen rechtliche Grenzen, insbesondere des Kartellrechts. Ob eine kartellrechtlich relevante Wettbewerbsverzerrung vorliegt, hängt vornehmlich von dem jeweils sachlich und räumlich betroffenen Markt ab. Gemeinden dürften hier allerdings in der Regel von der Befreiung vom Kartellverbot nach § 3 GWB profitieren, wobei es auch hierbei auf die „Marktmacht“ im Einzelfall ankommen dürfte.

In der Gesamtschau wird eine Weiterverfolgung der institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeit in diesem Bereich nicht vorgeschlagen. Eine dauerhafte Übertragung, mit der insbesondere auch die Entscheidungsmöglichkeiten der beteiligten Kommunen auf den Zweckverband übergehen, erscheint wenig zweckmäßig und liegt damit nach hiesiger Einschätzung letztendlich auch nicht im Interesse der beteiligten Kommunen. In Bezug auf einzelne Beauftragungen durch die Kommunen wäre aus hiesiger Sicht vorrangig eine Inanspruchnahme der bestehenden Angebote der angesprochenen Dienstleistungsgesellschaften zu prüfen oder für den Einzelfall vereinbarte interkommunale Lösungen.

Marion Dammann
Landrätin

Michael Laßmann
Dezernent