

Beratende Äußerung
gemäß § 88 Abs. 2 LHO

**Organisation
des Beschaffungswesens
in der Landesverwaltung**

Übersandt an

- Niedersächsische Staatskanzlei
- Niedersächsische Ministerien

Hildesheim, 28.02.2006

Az.: 1.2-0240/3-05



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Ausgangslage	3
1.1	Prüfungsrahmen.....	3
1.2	Die finanzielle Bedeutung des Beschaffungswesens in der niedersächsischen Landesverwaltung.....	4
1.3	Entwicklungen in anderen Bundesländern und beim Bund.....	5
2	Wesentliche Empfehlungen des LRH	6
3	Die Ist-Situation in der Landesverwaltung	8
3.1	Steuerverwaltung	8
3.2	Justizverwaltung (Ordentliche Gerichtsbarkeit).....	10
3.3	Polizeiverwaltung	11
3.4	Sozialverwaltung	13
3.5	Straßenbauverwaltung	14
3.6	Gewerbeaufsichtsverwaltung	14
3.7	Archivverwaltung.....	15
3.8	Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz.....	15
3.9	Landesbetrieb Universität Hannover	16
3.10	Landesbetrieb Universität Oldenburg	17
4	Verwaltungsbereichsübergreifende Feststellungen	18
4.1	Recht- und Ordnungsmäßigkeit im Beschaffungswesen	18
4.1.1	Vorschriften für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge	18
4.1.2	Eingeschränkter oder fehlender Wettbewerb, Dokumentationspflichten	19
4.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	20
4.3	Rahmenvereinbarungen.....	20
4.3.1	Verwaltungsbereiche ohne Rahmenvereinbarungen	21
4.3.2	Verwaltungsbereiche mit Rahmenvereinbarungen	21
4.3.3	Vertragsinhalte von Rahmenvereinbarungen	23
4.3.4	Schwachstellen bei vorhandenen Rahmenvereinbarungen	24
4.3.5	Vorteile von Rahmenvereinbarungen	26
4.3.6	Rechtsentwicklung	28
4.3.7	Schlussfolgerungen.....	29
5	Optimierung durch Standardisierung, Zentralisierung und Technikunterstützung	30
5.1	Optimierungsmöglichkeiten	30
5.2	Grundsätzliche Anforderungen.....	31
5.3	Korruptionsprävention	33
5.4	Organisations- und Rechtsform einer zentralen Beschaffungsstelle.....	34
5.5	Technikunterstützung	35
5.6	Rationalisierungsprognose.....	36

1 Ausgangslage

1.1 Prüfungsrahmen

Der nachfolgende Bericht soll einen Überblick über die organisatorischen Strukturen und Abläufe im Beschaffungswesen bei ausgewählten Dienststellen der Landesverwaltung geben. Ausgehend davon wollen wir in dieser beratenden Äußerung (§ 88 Abs. 2 LHO) Möglichkeiten aufzeigen, wie das Beschaffungswesen unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen im Bereich der Informationstechnik wirtschaftlicher gestaltet werden kann. Unsere Erkenntnisse basieren auf einer Prüfung, die wir im Lauf des Jahres 2005 in folgenden Verwaltungsbereichen durchgeführt haben:

- Archivverwaltung (Kapitel 02 06),
- Polizeiverwaltung (Kapitel 03 20),
- Steuerverwaltung (Kapitel 04 06),
- Sozialverwaltung (Kapitel 05 20).
- Universitäten Oldenburg (Kapitel 06 13) und Hannover (Kapitel 06 17),
- Straßenbauverwaltung (Kapitel 08 20),
- Justizverwaltung (Kapitel 11 16 bis 11 18),
- Gewerbeaufsichtsverwaltung (Kapitel 15 06),
- Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Kapitel 15 55).

Gegenstand der Prüfung waren Beschaffungsvorgänge aus den Jahren 2003 und 2004. Ausgenommen von der Prüfung war die Beschaffung von Informationstechnik (einschl. Software und Zubehör)¹, Kraftfahrzeugen² und Büromobiliar, soweit dies von der Justizvollzugsverwaltung beschafft wird³, sowie die Vergabe folgender Dienstleistungen: Gutachten und Beratungsleistungen⁴, Gebäudereinigung⁵, Fernmeldedienste⁶ sowie Umzüge und Transporte⁷.

¹ Für diesen Bereich ist das Beschaffungswesen inzwischen weitgehend beim Informatikzentrum Niedersachsen konzentriert.

² Hierfür hat die Landesregierung kürzlich neue Verfahrensregelungen getroffen.

³ Insoweit erfolgt keine Beschaffung, die nach Markt- und Wettbewerbsgesichtspunkten bewertet werden kann.

⁴ Hierzu hat die Landesregierung neue Richtlinien erlassen, die den Vorstellungen des LRH entsprechen.

⁵ Die Vergabe von Gebäudereinigungsdienstleistungen war bereits früher häufig Gegenstand von Prüfungen.

⁶ Dieser Bereich ist bereits landesweit an einen Anbieter vergeben.

⁷ Nach Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung ist dieser Bereich nur noch in Einzelfällen von Bedeutung.

1.2 Die finanzielle Bedeutung des Beschaffungswesens in der niedersächsischen Landesverwaltung

Über die Anzahl und das jährliche finanzielle Volumen aller Beschaffungsmaßnahmen der Landesverwaltung gibt es bisher keine gesicherten Erkenntnisse. Die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung für das Reformvorhaben „Neuausrichtung der Liegenschafts-, Bau- und Gebäudeverwaltung in Niedersachsen“ eingesetzte Arbeitsgruppe „Beschaffung“ hat in einer ressortübergreifenden Umfrage ermittelt, dass in den von der Erhebung betroffenen Bereichen⁸ im Haushaltsjahr 2004 Beschaffungsausgaben in Höhe von rd. 76 Mio. € angefallen sind (ohne Ausgaben für Informationstechnik). Hierbei kann es sich aus folgenden Gründen nur um einen Ausschnitt aus dem in der gesamten Landesverwaltung anfallenden Beschaffungsvolumen handeln:

Nach der Gruppierungsübersicht im Haushaltsplan 2005 betragen die bei den Obergruppen 51 (Sächliche Verwaltungsausgaben) und 81 (Erwerb von beweglichen Sachen) veranschlagten Sach- und Investitionsausgaben zusammen rd. 351 Mio. € (ohne Gruppe 518: Mieten und Pachten⁹). Das Gesamtvolumen an Lieferleistungen ist aber noch deutlich höher, weil in dieser Summe die entsprechenden Ausgaben der Landesbetriebe (z.B. Hochschulen, Mess- und Eichwesen, Landesvermessung und Geobasisinformation, Informatikzentrum), die einen beträchtlichen Umfang haben, noch nicht enthalten und in anderen Gruppen des Haushaltsplans (z.B. 531, 538, 547) teilweise ebenfalls Haushaltsmittel für zu vergebende Leistungen veranschlagt sind.¹⁰

Die Verwaltungsbereiche, die die Arbeitsgruppe „Beschaffung“ in ihre Umfrage einbezogen hatte, haben für die Bearbeitung der mit dem Beschaffungsvolumen von insgesamt rd. 76 Mio. € verbundenen Beschaffungsaufgaben zusammen mindestens 196 Stellen - Vollzeiteinheiten (VZE)¹¹ - eingesetzt. Das durchschnittliche Beschaffungsvolumen je VZE beträgt danach rd. 388.000 €. Bei durchschnittlichen Personalkosten in Höhe von 55.000 € je VZE (entspricht der Besoldungsgruppe A 8 bzw. Vergütungsgruppe V c BAT¹²) stünden dem o. g. Beschaf-

⁸ Z.B. waren Hochschulen und einige andere Landesbetriebe (z.B. Landeskrankenhäuser) von der Umfrage ausgeschlossen.

⁹ Die Nichtberücksichtigung der Gruppe 518 ist allerdings nur zum Teil berechtigt, weil Beschaffungen teilweise auch auf Miet- und Leasingbasis vorgenommen werden.

¹⁰ Zum Vergleich: Das Land Berlin geht von Lieferleistungen im Umfang von rd. 800 Mio. € aus. Darin enthalten sind aber auch Beschaffungen der Stadt Berlin für den kommunalen Bereich.

¹¹ Diese Summe setzt sich aus einer Vielzahl von Stellenanteilen bei zahlreichen Dienststellen zusammen.

¹² Mit Beschaffungsaufgaben sind Bedienstete unterschiedlicher Besoldungs- und Tarifgruppen (auch verschiedener Laufbahngruppen) beschäftigt. Eine exakte Durchschnittswertermittlung ist nicht möglich.

fungsvolumen von 76 Mio. € Prozesskosten von rd. 10,8 Mio. € für den Personaleinsatz gegenüber. Hinzu kommt der mit den Beschaffungen ggf. zusammenhängende Sachaufwand (z.B. für Lagerhaltung und Verteilungslogistik, Porto, Reisekosten). Das Verhältnis zwischen dem Beschaffungsvolumen und den Kosten des darauf bezogenen Personaleinsatzes beträgt etwa 7 zu 1. Die Beschaffung eines Bedarfsgegenstandes von 700 € verursacht in der Landesverwaltung danach durchschnittliche Prozesskosten von mindestens 100 €.

1.3 Entwicklungen in anderen Bundesländern und beim Bund

Nach Darstellung eines Vertreters der hessischen Landesregierung beim E-Government-Forum in Frankfurt am 10.11.2005 haben Untersuchungen in der hessischen Landesverwaltung ergeben, dass die bisherigen Strukturen des Beschaffungswesens unwirtschaftlich sind, z.B. hat durchschnittlich ein einzelner Beschaffungsvorgang einen Warenwert von 170 € und verursacht Prozesskosten in Höhe von 90 €. Dies zeigt den Handlungsbedarf zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Die hessische Landesregierung hat deshalb eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, mit denen sie in erheblichem Umfang Synergieeffekte und Rationalisierungspotentiale erzielen will. Sie wird u. a. ein elektronisches Bestell-, Vergabe- und Bewirtschaftungsverfahren (E-Procurement) für die gesamte Landesverwaltung einführen und die Zahl der gegenwärtig rd. 600 Einkaufsstellen sukzessiv auf eine zentrale Beschaffungsstelle verringern. Die für alle Bedarfsgüter ohne Ausnahme vorgesehene Zentralisierung soll bis Ende 2006 abgeschlossen sein. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus Anlage 1¹³.

Das Land Schleswig-Holstein hat 1999 eine öffentlich-rechtliche Anstalt „Gebäudemanagement Schleswig-Holstein“ (GMSH) eingerichtet, die seit dem 01.07.2000 als zentraler Dienstleister für alle Beschaffungsvorgänge in der Landesverwaltung agiert. Ein E-Procurement ist dort bereits eingeführt. Einzelheiten ergeben sich aus Anlage 2¹⁴.

Das Land Berlin hat sich ebenfalls für ein E-Procurement mit einer zentralen Vergabeplattform entschieden (s. Anlage 3). Eine weitgehende Zentralisierung

¹³ Bei der Anlage 1 handelt es sich um einen Vortrag, der beim hessischen E-Government-Forum am 11.10.2005 in Frankfurt gehalten wurde.

¹⁴ Bei den Anlagen 2 bis 11 handelt es sich um Vorträge, die beim Symposium „Wirtschaftliche Organisation des Beschaffungswesens“ am 02.11.2005 in Hannover gehalten wurden. Die Vorträge stehen im Intranet der Landesverwaltung unter http://intra.niedersachsen.de/intranet_nds/live/content/show zur Verfügung.

des Beschaffungswesens in Kooperation mit dem Land Brandenburg wird angestrebt.

In Baden-Württemberg soll das Beschaffungswesen der Landesverwaltung weitgehend bei dem für die Beschaffung von Polizeidienstkleidung eingerichteten Logistikzentrum Baden-Württemberg konzentriert werden. Für den Bürobedarf ist die Zentralisierung bereits erfolgt.

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BMI), die zentrale Einkaufsbehörde für den Geschäftsbereich des BMI, hat bereits seit längerer Zeit positive Erfahrungen mit E-Procurement (s. Anlage 4).

2 Wesentliche Empfehlungen des LRH

In einem Symposium am 02.11.2005 haben wir Vertretern aller Ressorts (außer MWK und ML) ein Idealbild zur künftigen Organisation des Beschaffungswesens in der niedersächsischen Landesverwaltung vorgestellt (Anlage 5), das in Abschnitt 5 näher beschrieben ist. Im Kern entspricht dieses Idealbild auch den Vorstellungen der Arbeitsgruppe der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der norddeutschen Länder, die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen weitgehend zu standardisieren, zu zentralisieren und dabei möglichst auch länderübergreifend zu kooperieren (s. Protokoll über die Tagung am 02.11.2005 in Kiel).

Ausgehend von diesem Idealbild und vor dem Hintergrund der sich aus der technischen Entwicklung ergebenden Möglichkeiten und der Notwendigkeit, diese für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsverfahren zu nutzen, schlagen wir der Landesregierung vor, die Organisationsstrukturen und -abläufe sowie den Technikeinsatz im Beschaffungswesen durch folgende Grundsatzentscheidungen neu auszurichten:

1. Die dezentrale Verantwortlichkeit der Landesdienststellen für die Notwendigkeit von Beschaffungsmaßnahmen im Rahmen der ihnen übertragenen Budgetkompetenzen bleibt bestehen und wird gestärkt.
2. Die Vergabeverfahren und damit zusammenhängende Aufgaben (z.B. Marktbeobachtung, Produktrecherchen, Eignungs- und Qualitätsprüfungen,

Standardisierungen, Bedarfsermittlungen, Leistungsbeschreibungen, ggf. Aufteilung von Beschaffungsvorhaben in verschiedene Lose, Ausschreibungen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Erteilung von Zuschlägen, Abschluss von Rahmenvereinbarungen und Lieferverträgen) werden soweit wie möglich bei einer Zentralen Beschaffungsstelle konzentriert.

3. Für die Bestell-, Vergabe- und Bewirtschaftungsvorgänge im Zusammenhang mit Beschaffungs- und Einkaufsmaßnahmen werden in der unmittelbaren Landesverwaltung mit verbindlicher Wirkung einheitliche Verfahrensregelungen erlassen und ein von allen Landesdienststellen zu nutzendes elektronisches Warenwirtschaftssystem mit einer zentralen Vergabeplattform eingeführt.
4. Die Bündelung von Beschaffungs- und Vergabeaufgaben bei einer Zentralen Beschaffungsstelle und die Einführung eines landesweiten E-Procurement haben neben günstigeren Beschaffungskonditionen insbesondere eine deutliche Senkung der Prozesskosten zum Ziel. Erwartet wird ein Rückgang des Gesamtpersonaleinsatzes um mindestens 75 Vollzeitstellen. Dies entspricht einem monetären Einsparpotential in Höhe von jährlich rd. 4.541.000 €¹⁵.
5. Um den Aufbau der Zentralen Beschaffungsstelle kostenneutral zu ermöglichen und die Wirtschaftlichkeit der mit der Einführung des E-Procurement verbundenen Investitionsmaßnahmen sicherzustellen, werden die Haushaltsansätze der Landesdienststellen für Personalausgaben mit Beginn des Haushaltsjahrs 2007 um einen Betrag gekürzt, der einem Drittel der bisher für Beschaffungsaufgaben eingesetzten Stellenkapazität entspricht.
6. Mindestens ein weiteres Drittel der bisherigen Stellenkapazität sparen die Ressorts bis spätestens 2010 ein.
7. Es ist zu prüfen, ob durch eine Zusammenführung der Aufgaben der Zentralen Beschaffungsstelle mit dem bereits beim Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) zentralisierten Beschaffungswesen für den Bedarf an Infor-

¹⁵ Das Einsparpotential haben wir auf der Grundlage der mit RdErl. des MF vom 29.03.2005 (Nds. MBl. S. 274) bekannt gegebenen standardisierten Personalkostensätze mit Hilfe eines pauschalierten Durchschnittswertes in Höhe von 60.555 € je Stelle ermittelt. Dieser Durchschnittswert entspricht zu je 50 % den gemittelten Sätzen der Laufbahngruppen des mittleren und gehobenen Dienstes.

mationstechnik (IT-Warenkorb) weitere Wirtschaftlichkeitsvorteile erschlossen werden können.

3 Die Ist-Situation in der Landesverwaltung

Die organisatorischen Strukturen und Abläufe im Beschaffungswesen sind in der Landesverwaltung sehr unterschiedlich und teilweise auch innerhalb derselben Verwaltungsbereiche uneinheitlich. Es gibt keine ressortübergreifende Aufgabenkoordination, und auch innerhalb der Ressorts werden Beschaffungsaufgaben - außer in wenigen Verwaltungsbereichen - kaum koordiniert. Die Folge sind Parallel- und Doppelarbeiten, technische Insellösungen, hohe Stückpreise und Prozesszeiten sowie zahlreiche Ordnungsmäßigkeitsfehler. Einen zusammenfassenden Überblick vermittelt Anlage 6.

3.1 Steuerverwaltung

Investitionsgüter, Büromobiliar und -ausstattungsgegenstände, Büro- und Geschäftsbedarf, Vordrucke und auch bestimmte Dienstleistungen¹⁶ für Dienststellen der niedersächsischen Steuerverwaltung werden weitestgehend zentral beschafft. Im Haushaltsreferat der OFD Hannover sind dazu drei Beschaffungsstellen mit insgesamt acht Mitarbeitern¹⁷ (7,5 VZE) und unterschiedlichen Beschaffungszuständigkeiten eingerichtet¹⁸. Daneben besteht ein Zentrallager für Vordrucke und Verbrauchsmaterialien mit weiteren sieben Mitarbeitern (6,5 VZE). Einzelheiten ergeben sich aus Anlage 7.

Das in der Steuerverwaltung historisch gewachsene zentrale Beschaffungswesen führte zu einer weitgehenden Standardisierung bei Ausstattungsgegenständen und Verbrauchsmaterialien. Für verschiedene Bedarfsgüter (z.B. Drehstühle, Büromöbel, Vertikaljalousien, Rechner) hat die OFD nach öffentlichen Ausschreibungen Rahmenvereinbarungen mit Lieferanten geschlossen, in denen sie Preiskonditionen, Liefer- und Leistungsbedingungen sowie Gewährleistungsregelungen vereinbart hat, die für die gesamte Steuerverwaltung gelten.

¹⁶ Z.B. zentrale Entsorgung von Elektronikschrott und Altakten/Altpapier

¹⁷ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Äußerung nur die männliche Form verwendet. Gemeint sind stets weibliche und männliche Bedienstete.

¹⁸ Hard- und Software wird ebenfalls zentral durch das Rechenzentrum der Steuerverwaltung beschafft.

Aufgrund der Erfahrungen in einem am 31.12.2003 beendeten Modellversuch „Sachkostenbudgetierung“ hat die OFD das zentrale Beschaffungswesen mit Beginn des Jahres 2004 durch Einführung einer Teil-Budgetierung der Sachausgaben bei den nachgeordneten Dienststellen „aufgeweicht“. Im Haushaltsplan 2005 sind für die 68 Finanzämter und die Landesfinanzschule in der Titelgruppe 75 38.676.000 € zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung veranschlagt. Diese Mittel hat die OFD den Dienststellen aber teilweise nur eingeschränkt zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen. Für einige Bereiche hat sie sich eine zentrale Steuerung der Vergabevorgänge vorbehalten, z.B. beim Titel 812 75 (Erwerb von Maschinen, Geräten usw.). Soweit die OFD in diesen Bereichen Beschaffungen veranlasst und damit verbundene Auszahlungen vornimmt, haben die nachgeordneten Dienststellen der OFD die Ausgaben zu erstatten.

Zentral beschaffte Verbrauchsmaterialien (mit Ausnahme von Papier) lässt sich die OFD grundsätzlich an ihr Zentrallager in Hannover anliefern. Der Versand an die nachgeordneten Dienststellen erfolgt über den hauseigenen Fahrdienst der OFD. Im Regelfall werden die Dienststellen monatlich einmal beliefert. Dem liegt ein aufwändiges Bestell- und Abrechnungsverfahren zu Grunde:

Die nachgeordneten Dienststellen melden der OFD jeden Monat ihren Bedarf an Büromaterial, Registraturartikeln und Papier mit unterschiedlichen (Papier-) Vordrucken. Soweit die „bestellten“ Bedarfsgegenstände im Lager der OFD vorrätig sind (z.B. Büromaterial), werden sie dort zusammengestellt, versandfertig verpackt und vom Fahrdienst ausgeliefert. Soweit keine Lagerhaltung betrieben wird (z.B. Papier), bündelt die OFD die Bestellungen und leitet sie an die Rahmenvertragspartner zur direkten Auslieferung weiter.

Über die bestellten und ausgelieferten Bedarfsgüter fertigt die OFD Rechnungen an die jeweilige Dienststelle (Bedarfsträger) und stellt die ermittelten Beträge haushaltstechnisch zum Soll. Die Dienststellen begleichen die Rechnungsbeträge mittels förmlicher Auszahlungsanordnung aus dem ihnen zugewiesenen Sachmittelanteil. Neben den tatsächlich kassenwirksamen Zahlungsvorgängen der OFD nach Abruf von Teilmengen bei den jeweiligen Lieferanten werden so pro Jahr ca. 800 Buchungsvorgänge erzeugt (12 Sollstellungen x 69 Dienststellen), die selbst nicht kassenwirksam sind und den jeweiligen Stand der Ausgaben bei Kapitel 0406 nicht verändern.

Neben den o. g. 14 VZE in der OFD sind in der Steuerverwaltung nach der Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ insgesamt 13,27 VZE für Beschaffungsaufgaben in den Finanzämtern und der Landesfinanzschule eingesetzt.

3.2 Justizverwaltung (Ordentliche Gerichtsbarkeit)

Nach der Allgemeinen Verfügung (AV) des MJ vom 27.12.2004 haben die Justizbehörden sämtliche Gegenstände, die von den Werkbetrieben der niedersächsischen Justizvollzugsanstalten (JVA) hergestellt werden, vorrangig von dort zu beziehen. Das betrifft insbesondere Büromöbel, Ausstattungsgegenstände, Vordrucke, Aktendeckel und Buchbinderarbeiten. Ausnahmen sind nur zugelassen, wenn die JVA die benötigten Gegenstände nicht rechtzeitig oder - bei vergleichbarer Qualität - nur zu einem höheren Preis als die Mitbewerber liefern können. Bei Büromöbeln ist vorher die Zustimmung der Justizvollzugsarbeitsverwaltung einzuholen.

Für Vordrucke, EDV-Material und Kopiergeräte hat das MJ beim Amtsgericht Hannover eine zentrale Beschaffungsstelle für die gesamte Justizverwaltung eingerichtet. Dort sind drei Mitarbeiter mit Anteilen ihrer Arbeitskraft (insgesamt 1,65 VZE) beschäftigt. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus Anlage 8.

Des Weiteren werden folgende Standardartikel - mit unterschiedlichen Verfahrensstrukturen - durch die Oberlandesgerichte (OLG) zentral für bestimmte Bereiche beschafft:

Beschaffende Dienststelle	Produkt	Abnehmer	Zahlung
OLG Braunschweig, Celle und Oldenburg	Umschläge, Versandtaschen, Ordner, Papierhandtücher, Toilettenpapier, Leuchtmittel	Gerichte des jeweiligen OLG-Bezirktes inklusive Fachgerichte und Justizvollzugsanstalten; Abnahmeverpflichtung in Höhe des angemeldeten Bedarfs	Bedarfsträger
OLG Celle	Rahmenvereinbarung über förmliche Zustellungen	Ca. 135 Dienststellen	Bedarfsträger

Diese Beschaffungen erfolgen auf der Grundlage von Bedarfsermittlungen bei den Justizbehörden und anschließenden Ausschreibungen. Die Justizbehörden sind jedoch nicht verpflichtet, sich dem Beschaffungsverfahren anzuschließen.

Daher partizipieren nicht alle Gerichte an diesen OLG- Beschaffungen. Einige Gerichte beteiligen sich stattdessen an Beschaffungsverfahren anderer Beschaffungsstellen in der jeweiligen Region, z.B. des Landesamts für Bezüge und Versorgung - Außenstelle Aurich - und des Bildungsinstituts der Polizei in Bad Iburg.

Im Übrigen beschaffen die Gerichte die benötigten Bedarfsgüter (z.B. Büromaterial, Bücher) und Dienstleistungen (z.B. Papiervernichtung, Elektroschrottentsorgung) selbständig und eigenverantwortlich, regelmäßig mittels freihändiger Vergaben (s. dazu Abschnitt 4.1.2).

In der Justizverwaltung (einschließlich Justivollzug und Staatsanwaltschaften) werden nach der o .g. Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ insgesamt 36,15 VZE für Beschaffungsaufgaben eingesetzt.

3.3 Polizeiverwaltung

Der Einkauf von Polizeidienstkleidung und die damit zusammenhängende Versorgung der Polizeidienststellen sind bei dem mit Wirkung von 01.01.2002 gegründeten Landesbetrieb „Logistikzentrum Niedersachsen“ (LZN) konzentriert. Das LZN versorgt auch die Polizeidienststellen der Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie das Bundesamt für Güterverkehr mit Dienstkleidung. Nach der o .g. Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ setzt es insgesamt 28 VZE für Beschaffungsaufgaben ein.

Das Polizeiamt für Technik und Beschaffung Niedersachsen (PATB NI), eine Dienststelle der Zentralen Polizeidirektion, ist gemäß Runderlass des MI vom 12.05.2005¹⁹ als „Zentralstelle für technische Aufgaben und das Beschaffungswesen“ zuständig für „die zentrale Beschaffung, soweit nicht die Zuständigkeit der Polizeibehörden und -einrichtungen oder des Logistikzentrums Niedersachsen gegeben ist“. Für diese Aufgabe ist innerhalb des PATB NI das Dezernat ZBL (Zentralstelle für Beschaffung und Logistik) eingerichtet. Beim PATB NI sind nach der o .g. Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ insgesamt 15,5 VZE für Beschaffungsaufgaben eingesetzt.

Die ZBL schließt - in unterschiedlichen Vertragskonstellationen - Rahmenvereinbarungen für große Beschaffungsmengen, u. a. für Büro- und Geschäftsbedarf,

¹⁹ Nds. MBl. S. 434

Papier, Mobiliar und Drehstühle sowie für polizeispezifische Bedarfe. Sie versteht sich daneben als Service- und Beratungsstelle für Einzelbeschaffungsmaßnahmen, die die Polizeidienststellen eigenverantwortlich veranlassen. Für Bedarfsgüter mit der Zweckbestimmung des Titels 511 01 (Geschäftsbedarf pp.) gibt sie jährlich einen Beschaffungskatalog heraus und nimmt von den Polizeidienststellen entsprechende Bestellungen entgegen.

Die ZBL betreibt für den Büro- und Geschäftsbedarf eine recht aufwändige Bedarfsermittlung nach herkömmlicher Art mit Papiervordrucken. Bei der Befriedigung des Papierbedarfs weist sie den Dienststellen Kontingente zu mit der Folge, dass zusätzliche Formalitäten und Arbeitsschritte anfallen, wenn die Kontingente nicht ausreichen.

Die mit den Beschaffungen aus den Rahmenverträgen verbundenen Arbeitsabläufe sind mit Blick auf Haushaltsmittelzuweisungen, Bestellverfahren, Abrufe und Rechnungsstellung - je nach Art des Beschaffungsgegenstandes und der Auftrag gebenden Dienststelle - sehr unterschiedlich und teilweise umständlich.

Die ZBL erhält Haushaltsmittelzuweisungen, aus denen sie Beschaffungen für andere Polizeidienststellen entsprechend den Bedarfsanmeldungen bzw. Kontingentierungen tätigen kann. Budgetierte Polizeidienststellen sind dagegen „Selbstzahler“. Sie erhalten die Haushaltsmittel zur eigenen Mittelbewirtschaftung zugewiesen und sind zur Inanspruchnahme der Leistungen des ZBL nicht verpflichtet. Da die Lieferanten die internen Kompetenzabgrenzungen zwischen der ZBL und den Polizeidienststellen nicht immer kennen, erhält die ZBL oft Rechnungen, die sie an die budgetierten Dienststellen weiterleiten muss.

Gemeinsam mit dem Informatikzentrum Niedersachsen (IZN) hat die ZBL 2005 in einem Pilotprojekt erste Erfahrungen mit elektronischen Vergaben gewonnen. Einzelheiten ergeben sich aus Anlage 9 (Näheres dazu im Abschnitt 5.5).

Die sechs regionalen Polizeidirektionen (PD) und 33 Polizeiinspektionen decken ihre Bedarfe nur zum Teil durch Inanspruchnahme der ZBL. Insofern bestehen in der Polizeiverwaltung trotz der zentralen Beschaffungsmöglichkeit in erheblichem Umfang dezentrale Beschaffungsstrukturen. Die Folge sind Parallelbeschaffungen für dieselben Bedarfsgüter und dementsprechend Doppelarbeit. Dabei wird in der Regel freihändig vergeben.

Die PD Lüneburg hat ein Projekt „Moderate Zentralisation der Beschaffung“ eingeführt. Hiernach erhalten die nachgeordneten Polizeidienststellen die Haushaltsmittel für Beschaffungen zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen, sind aber dennoch nicht zu einer ganzheitlichen Bearbeitung befugt. Die Buchungsvorgänge werden vielmehr zentral bei der PD Lüneburg erfasst und freigegeben.

In der Polizeiverwaltung werden neben dem Personaleinsatz beim PATB NI und LZN nach der o .g. Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ insgesamt 17,55 VZE für Beschaffungsaufgaben eingesetzt.

3.4 Sozialverwaltung

Mit Wirkung vom 01.01.2005 hat die Landesregierung die Landessozialverwaltung neu organisiert und im Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (LS) mit Sitz in Hildesheim und sechs Außenstellen zusammengefasst.

Das LS Hildesheim beschafft zentral:

	für Dienststellen des LS	für weitere Landesdienststellen	Zahlungsanweisende Dienststelle:
Papier:	Alle Standorte	Alle Landesbildungszentren, 7 Landeskrankenhäuser, Landesrechnungshof, Landesamt für Lehrerbildung und Schulentwicklung, Fachhochschule HI/HOL/GÖ, Universität Hildesheim	Die jeweiligen Bedarfsträger
Kopierer (Leasing):	Alle Standorte	Alle Landesbildungszentren, 4 Landeskrankenhäuser	LS Hildesheim
Heizöl:	Standort Hildesheim	Landesrechnungshof, Landgericht Hildesheim, Universität Hildesheim, Fachhochschule HI/HOL/GÖ, FHS f. Verw. u. Rechtspflege	Getrennte Rechnungen an die jeweiligen Abnehmer

Die Außenstelle Hannover beschafft Bürobedarf zentral auch für die weiteren Außenstellen (früher: Versorgungsämter) sowie als hausverwaltende Dienststelle für alle Nutzer des Behördenhauses Am Waterlooplplatz. Die Bedarfsträger erhalten zum Jahresbeginn eine Bestellliste in Papierform, in die sie ihren Jahresbedarf einzutragen haben. Diese Bestellliste enthält keine Preise, Preisvergleiche sind deshalb nicht möglich. Die beteiligten Dienststellen wissen somit nicht, welche Mittel sie durch die Bestellung binden. Die Außenstelle Hannover kauft den

gesamten Bürobedarf fast ausschließlich bei derselben Lieferfirma ein. Die Auslieferung erfolgt direkt an die Bedarfsträger. Die Außenstellen erhalten eigene Rechnungen von der Lieferfirma und veranlassen die Zahlung aus eigenen Haushaltsmitteln. Nachbestellungen sind möglich.

Alle übrigen Beschaffungen (z.B. Toilettenpapier, Handtuchpapier, Putzmittel, Möbel, Lampen, Büromaschinen) beschaffen die Außenstellen dezentral auf eigene Rechnung, in der Regel im Wege der freihändigen Vergabe.

Die Zentrale in Hildesheim erwägt z. Zt. eine Neuorganisation des Beschaffungswesens.

Beim LS werden nach der o .g. Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ insgesamt 3,95 VZE für Beschaffungsaufgaben eingesetzt.

3.5 Straßenbauverwaltung

In der Straßenbauverwaltung beschaffen die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr in Hannover (NLStBV) und die 13 Außenstellen jeweils selbständig und eigenverantwortlich (dezentral). Wegen der geringen Auftragshöhe werden nahezu alle Beschaffungen im Wege der freihändigen Vergabe durchgeführt. Dabei nutzen einzelne Außenstellen noch die Konditionen von Rahmenvereinbarungen der ehemaligen Bezirksregierungen.

Zentral werden nur Kopiergeräte (auf Leasingbasis) und Schutzkleidung beschafft.

Das NLStBV setzt nach der o .g. Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ insgesamt 4,11 VZE für Beschaffungsaufgaben ein.

3.6 Gewerbeaufsichtsverwaltung

Mit der Neuorganisation der Gewerbeaufsichtsverwaltung wurde mit Beginn des Jahres 2005 die bis dahin bestehende Zentralbeschaffung von IuK-Verbrauchsmaterialien durch das Gewerbeaufsichtsamt (GAA) Hannover eingestellt. Auch die vereinzelte Nutzung von Rahmenvereinbarungen der ehemaligen Bezirksregierungen entfiel.

Die Gewerbeaufsichtsämter (GAÄ) beschaffen ihre Bedarfsgüter grundsätzlich selbständig und eigenverantwortlich (dezentral), soweit sie nicht in Behördenhäusern untergebracht sind und sich an gemeinsamen Beschaffungen mehrerer Dienststellen beteiligen.

Eine zentrale Beschaffung gibt es in der Gewerbeaufsichtsverwaltung nur für DIN-Norm-Vorschriften. Diese beschafft das für DIN-Normen für die Gerätesicherheit und den Strahlenschutz zuständige GAA Hannover für alle GAÄ und die jeweils betroffenen Ministerien.

Die Gewerbeaufsichtsämter setzen nach der o. g. Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ insgesamt 2,8 VZE für Beschaffungsaufgaben ein.

3.7 Archivverwaltung

Bis Ende 2004 haben die ehemaligen Staatsarchive Papier, Büro- und Reinigungsmaterial über die ehemaligen Bezirksregierungen beschafft. Mit Wirkung vom 01.01.2005 wurde die Archivverwaltung umorganisiert und eine Zentrale Archivverwaltung neu gebildet. Seither beschaffen die einzelnen Standorte der Archivverwaltung ihren Bedarf selbständig und eigenverantwortlich (dezentral).

Die Zentrale der Archivverwaltung prüft zurzeit die Möglichkeiten einer Zentralisierung des Beschaffungswesens, weil die Büroleiter der auswärtigen Standorte keine Verwaltungsausbildung, sondern eine archivarische Ausbildung haben. In der Zentrale steht dagegen auch Verwaltungspersonal zur Verfügung, das von der ehemaligen Bezirksregierung Hannover übernommen wurde.

In der Archivverwaltung werden nach der o. g. Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ insgesamt 0,15 VZE für Beschaffungsaufgaben eingesetzt.

3.8 Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

Der Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) gliedert sich in eine Direktion und 11 Betriebsstellen an insgesamt 15 Standorten. Die Beschaffungsorganisation ist nach dem Grundsatz der Eigen- und Budget-

verantwortung dezentral auf die Betriebsstellen ausgerichtet. Eine zentrale Beschaffung durch die Direktion beschränkt sich auf nur wenige Bedarfsgüter²⁰.

Eine von der Direktion bei einem örtlichen Händler ausgehandelte preiswerte Beschaffungsmöglichkeit für Büro- und Geschäftsbedarf ist ohne Mengenabnahmeverpflichtungen auch den Betriebsstellen zugänglich, wird aber nicht immer in Anspruch genommen.

Das NLWKN setzt nach der o .g. Umfrage der Arbeitsgruppe „Beschaffung“ insgesamt 4,75 VZE für Beschaffungsaufgaben ein.

3.9 Landesbetrieb Universität Hannover

Für Beschaffungen der Universität Hannover liegt die Finanz- und Ressourcenverantwortung bei den Universitätseinrichtungen (ca. 250 Bedarfsträger). Sie können Beschaffungen selbst tätigen, soweit die Zuständigkeiten nicht dem Zentralen Einkauf vorbehalten sind. Nach den Beschaffungsgrundsätzen der Universität ist der Zentrale Einkauf zuständig für die Beschaffung von Vordrucken, Papierwaren, Büromaterialien, Hygienepapier, Reinigungsmittel, Sanitätsmaterial, Leuchtmitteln, Ersteinrichtungen kompletter Objekte (nach Neubau- und Umbaumaßnahmen), Mobiliar sowie Groß- und Kleingeräten, soweit sie im Wirtschaftsplan veranschlagt sind und die Mittel zentral bewirtschaftet werden. Er ist weiterhin zuständig für das Ausschreiben von Kopiergeräten (Miete/ Poolvertrag) und Verwalten der dezentral abgeschlossenen Einzelmiet- und Wartungsverträge.

Es gibt eine Zentrale Buchungsstelle (Finanz- und Anlagenbuchhaltung) und nur wenige selbst buchende Einrichtungen (wie z.B. Rechenzentrum).

Die Beschaffungsorganisation befindet sich derzeit im Umbruch. Ein Projekt zur Neustrukturierung hat u. a. zum Ziel, den gesamten Einkauf von Gütern und Dienstleistungen (dazu gehört auch die Bündelung und Verwaltung von derzeit ca. 350 Wartungsverträgen für technische Anlagen) des Dezernates 3 - Gebäudewirtschaftung - in den Zentralen Einkauf zu integrieren. Die Umsetzung soll ab 2006 erfolgen.

²⁰ Kopfbögen, KFZ-Klebefolien, Vordrucke, Pflege- u. Reinigungsmittel gem. Hautschutzplan, KFZ

Das Beschaffungsverfahren der Universität Hannover befindet sich auch extern in der Weiterentwicklung durch künftig verstärkte Kooperationen mit anderen Hochschulen in Hannover. Es gibt eine Arbeitsgruppe der Einkäufer der Universität, der Tierärztlichen Hochschule, der Medizinischen Hochschule, der Hochschule für Musik- und Theater und des Studentenwerks. Geplant und zum Teil schon realisiert ist eine Zusammenarbeit in den Bereichen Büroartikel, Mietwagen, Kopierpapier, Kopiergeräte und IT-Verbrauchsmaterial. Ausschreibungen führen entweder die Universität oder die Medizinische Hochschule durch. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus Anlage 10.

3.10 Landesbetrieb Universität Oldenburg

Das Beschaffungswesen der Universität Oldenburg ist weitgehend in der zum Dezernat Finanzen gehörenden Abteilung Zentraler Einkauf zentralisiert und nach Warengruppen organisiert. Ausnahmen: Hausmeisterbedarf (Dezernat für Gebäudemanagement), Bücher (Bibliothek), netzwerkrelevante Hard- und Software (Hochschulrechenzentrum), Beschaffungen von besonderer Dringlichkeit bis zu einer Wertgrenze von 500 € (mit Nachweispflicht).

Derzeit wird geprüft, inwieweit die Beschaffungen des Gebäudemanagements in den Zentralen Einkauf integriert werden können und eine Kooperation mit der Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven möglich ist.

Die Abteilung Wirtschaftsinformatik der Universität Oldenburg untersuchte 2002 die Beschaffungsvorgänge an der Universität und erstellte ein Konzept zur Neugestaltung der Beschaffungsprozesse unter Einbeziehung der Informationstechnik. Ziel der Untersuchung war, die überwiegend auf Papier als zentralem Medium basierenden Beschaffungsprozesse stärker durch Informationstechnik zu unterstützen. Dadurch sollten Medienbrüche vermieden, Prozesszeiten verkürzt und Beschaffungen transparenter werden. Dieses Konzept war Anlass für die Eigenentwicklung eines elektronischen dezentralen Einkaufssystems (EDE), dessen Pilotbetrieb im Mai 2005 gestartet wurde. Das EDE -Portal (Online-Shop) beinhaltet sowohl interne (Direktabruf der Bedarfsträger) als auch externe Kataloge (Abwicklung über Zentralen Einkauf) und ist in die Rechnungs- und Lagerbuchhaltung (SAP) integriert. Der Echtbetrieb war zur Zeit unserer Erhebungen zum Jahresbeginn 2006 geplant. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus Anlage 11.

4 Verwaltungsbereichsübergreifende Feststellungen

4.1 Recht- und Ordnungsmäßigkeit im Beschaffungswesen

4.1.1 Vorschriften für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge

Die Dienststellen der Landesverwaltung haben bei Beschaffungen neben dem Landeshaushaltsrecht, insbesondere den §§ 6, 7 und 55 LHO, die Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen²¹ (GWB) zu beachten, soweit die in § 2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge²² (Vergabeverordnung) genannten Schwellenwerte überschritten werden (für Liefer- und Dienstleistungsaufträge: 200.000 €). In diesen Fällen ist das Beschaffungsvorhaben grundsätzlich EU-weit auszuschreiben.

Bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen gelten im Übrigen nach den VV zu § 55 LHO die sog. Basisparagrafen der Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) und - sofern dabei der o. g. Schwellenwert überschritten wird - ergänzend die sog. a-Paragrafen der VOL/A (vgl. § 4 der Vergabeverordnung). Für Leistungen, die im Rahmen einer freiberuflichen Tätigkeit erbracht oder im Wettbewerb mit freiberuflich Tätigen angeboten werden, gilt anstelle der VOL/A die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF).

Unter Berücksichtigung zahlreicher Detailregelungen des insgesamt recht komplexen Vergaberechts haben die Beschaffungsstellen in jedem Einzelfall über die richtige Wahl der Vergabeart zu entscheiden und ein formal richtiges Beschaffungsverfahren durchzuführen. Nach § 102 GWB unterliegt die Vergabe eines öffentlichen Auftrags, der den o. g. Schwellenwert übersteigt, unbeschadet der Prüfungsmöglichkeiten von Aufsichtsbehörden und Vergabeprüfstellen auf Antrag eines Unternehmens, das ein Interesse am Auftrag hat und eine Verletzung in seinen Rechten durch Nichtbeachtung von Vergabevorschriften geltend macht, der Nachprüfung einer Vergabekammer²³. Unterhalb dieses Schwellenwerts haben Anbieter keinen Anspruch auf Überprüfung des Vergabeverfahrens vor der Vergabekammer.

²¹ vom 26.08.1998 (BGBl. I S. 2521)

²² vom 09.01.2001 (BGBl. I S. 110) in der Fassung vom 11.02.2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 01.09.2005 (BGBl. I S. 2676)

²³ Einzelheiten des Verfahrens vor der Vergabekammer sind in §§ 107 ff. GWB geregelt.

Wir haben bei unserer Prüfung festgestellt, dass nicht alle Beschaffungsstellen über das vergaberechtliche Expertenwissen verfügen und daher auch nicht immer alle jeweils zu berücksichtigenden Vorschriften des Vergaberechts beachtet werden. Aus Sicht der Finanzkontrolle sind Verstöße gegen Vergabevorschriften auch dann, wenn sie keine Außenwirkung entfalten, gravierend, soweit die Regelungen aufgrund der VV zu § 55 LHO verbindlich zu beachten sind, um die Ordnungsmäßigkeit des Handelns der Beschaffungsstellen sicherzustellen und möglicher Korruption vorzubeugen.

4.1.2 Eingeschränkter oder fehlender Wettbewerb, Dokumentationspflichten

Leistungen sind nach § 2 VOL/A in der Regel im Wettbewerb zu vergeben. Grundsätzlich müssen die Dienststellen der Landesverwaltung öffentlich ausschreiben²⁴. Sofern die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände es rechtfertigen, können sie beschränkt ausschreiben²⁵ oder ggf. freihändig vergeben²⁶. Die jeweiligen Voraussetzungen für diese Rangfolge sind in § 3 bzw. 3a VOL/A dezidiert beschrieben. Vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung kann - abgesehen von anderen Ausnahmetatbeständen - gemäß § 3 Nr. 4 Buchstabe p VOL/A in Verbindung mit dem RdErl. des MF vom 01.06.2001²⁷ aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung bis zu einem Betrag von 15.000 € abgewichen werden.

Bei einem Großteil der geprüften Beschaffungsvorgänge lag das Auftragsvolumen unterhalb der vom MF festgelegten Wertgrenze von 15.000 €, so dass die Aufträge freihändig vergeben wurden. Ob die freihändigen Vergaben - unabhängig von der Wertgrenze - sachlich gerechtfertigt und wirtschaftlich waren, haben wir nicht geprüft. Wir haben aber mehrfach festgestellt, dass Beschaffungsstellen Öffentliche bzw. Beschränkte Ausschreibungen unterlassen haben, obwohl der Auftragswert oberhalb von 15.000 € lag. Aus den Beschaffungsvorgängen war in diesen Fällen meistens nicht erkennbar, ob Ausnahmetatbestände gemäß § 3 Nr. 4 a-p VOL/A vorlagen, weil die Beschaffungsstellen die Dokumentationspflicht des § 3 Nr.5 VOL/A, wonach aktenkundig zu machen ist, weshalb von einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung abgewichen wurde, nicht beachtet

²⁴ Dem entspricht bei Anwendung der a-Paragraphen das sog. Offene Verfahren.

²⁵ Dem entspricht bei Anwendung der a-Paragraphen das sog. Nichtoffene Verfahren.

²⁶ Dem entspricht bei Anwendung der a-Paragraphen das sog. Verhandlungsverfahren.

²⁷ Nds. MBl. Nr. 27/2001, S. 626

hatten. Ebenso fehlten bei zahlreichen Beschaffungsvorgängen die nach § 30 VOL/A zu fertigenden Vergabevermerke.

Außerdem haben wir festgestellt, dass bei Beschaffungen im Wege der Freihändigen Vergabe entgegen der Regelung im o. g. RdErl. des MF vom 01.06.2001 oft darauf verzichtet wird, mittels einer formlosen Preisanfrage drei Vergleichsangebote einzuholen. Fehlende Vergleichsangebote verhindern einen Wettbewerb und können zu unwirtschaftlichen Beschaffungen führen. Soweit Vergleichsangebote vorlagen, konnten wir den eingesehenen Akten nicht immer entnehmen, in welcher Weise diese Angebote gewertet wurden und welche Gründe für die Auswahlentscheidung ausschlaggebend waren.

4.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

VV Nr. 1.3 zu § 7 LHO enthält folgende Regelung: „Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Landes, die die Einnahmen und Ausgaben des Landes unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten. Dies betrifft sowohl Maßnahmen, die nach einzelwirtschaftlichen Kriterien (z. B. Beschaffungen für den eigenen Verwaltungsbereich...) als auch Maßnahmen, die nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien ... zu beurteilen sind.“

Die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes setzt die fundierte Kenntnis der Methoden und Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voraus. Nach unseren Erkenntnissen verfügen die meisten Beschaffungsstellen nicht über Mitarbeiter mit betriebswirtschaftlichem Sachverstand und dem methodischen Knowhow für differenzierte Wirtschaftlichkeitsberechnungen (z.B. Kostenvergleichsrechnung oder Kapitalwertberechnung, die in allen Fällen geboten ist, in denen anstelle des Kaufs eines Bedarfsgegenstandes auch eine Beschaffung auf Leasingbasis in Betracht kommt). Insbesondere bei kleinen Beschaffungsstellen gibt es insoweit Defizite. Deshalb gehen wir davon aus, dass formale Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oft nicht in dem gebotenen Umfang und mit der erforderlichen Sorgfalt durchgeführt werden.

4.3 Rahmenvereinbarungen

Ziel von Rahmenvereinbarungen ist es, aufgrund einer weitgehenden Bündelung des Bedarfs eine Vielzahl von regelmäßig wiederkehrenden, gleichartigen Liefe-

rungen und Leistungen kostengünstig einzukaufen. Rahmenvereinbarungen und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb sind in den Ausführungsbestimmungen zu § 2 VOL/A definiert und erläutert. Danach ist eine Rahmenvereinbarung „eine Vereinbarung mit einem oder mehreren Unternehmen, in der die Bedingungen für Einzelaufträge festgelegt werden, die im Lauf eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, insbesondere über den in Aussicht genommen Preis und ggf. die in Aussicht genommene Menge“. Die Laufzeit der Rahmenvereinbarung darf je nach Art und Umfang der Leistung grundsätzlich höchstens vier Jahre betragen.

Wir haben nur Rahmenvereinbarungen geprüft, die ab 2002 abgeschlossen wurden. Insgesamt haben wir 24 Rahmenvereinbarungen - mit unterschiedlichen Bezeichnungen (z. B. Liefervertrag, Rahmenvertrag, Mietvertrag über...) - ausgewertet. Von einer Ausnahme abgesehen, gelten alle Rahmenvereinbarungen nur für einzelne Verwaltungsbereiche, nicht aber für die gesamte Landesverwaltung. Dies hat dazu geführt, dass es in der Landesverwaltung für einige Bedarfsgüter verschiedene Rahmenvereinbarungen mit unterschiedlichen Konditionen gibt (z.B. für Kopiergeräte, Drehstühle, Papier).

4.3.1 Verwaltungsbereiche ohne Rahmenvereinbarungen

In der Archivverwaltung, der Sozialverwaltung und der Gewerbeaufsichtsverwaltung sowie beim NLWKN haben die Beschaffungsstellen keine Rahmenvereinbarungen abgeschlossen. Dies wurde meist damit begründet, dass das Beschaffungsvolumen zu gering und/oder der Bedarf zu speziell sei. Mehrere Dienststellen dieser Verwaltungsbereiche haben aber früher an Rahmenverträgen anderer Behörden (z.B. der ehemaligen Bezirksregierungen) partizipiert und bedauern, dass diese Möglichkeit nicht mehr besteht.

4.3.2 Verwaltungsbereiche mit Rahmenvereinbarungen

- **Steuerverwaltung**

Die zentrale Beschaffungsstelle der OFD schließt im Anschluss an Ausschreibungsverfahren für größere Beschaffungen in der Regel Rahmenvereinbarungen mit den Lieferanten ab, bisher u. a. für Drehstühle, Rechner, Vertikaljalousien und Büromöbel. In den Verträgen werden Konditionen, Lie-

fer- und Leistungsbedingungen usw. festgeschrieben, mit denen die Ausschreibungsergebnisse über einen längeren Zeitraum gebunden werden. Die Rahmenvereinbarungen selbst werden nicht ausgeschrieben; das Leistungsverzeichnis der Ausschreibung enthält aber im Regelfall einen Hinweis auf die Absicht, später eine Rahmenvereinbarung abzuschließen. Abnahmeverpflichtungen schließt die OFD gegenüber ihren Lieferanten ausdrücklich aus.

- **Justizverwaltung**

Das AG Hannover hat eine Rahmenvereinbarung über die Anmietung von Kopiergeräten und das OLG Celle eine Vereinbarung über förmliche Zustellungen nach der Zivilprozessordnung abgeschlossen. In beiden Fällen besteht für die rd. 140 Dienststellen der Landesjustizverwaltung ein Abnahme- bzw. Nutzungszwang.

Die am 08.11.2004 geschlossene Vereinbarung über förmliche Zustellungen umfasst das gesamte Land Niedersachsen als Zustellbereich. Wenige Wochen später - am 16.12.2004 - hat das MF einen vergleichbaren Rahmenvertrag mit demselben Anbieter geschlossen, der es allen Behörden, Dienststellen, Eigenbetrieben und wirtschaftlichen Unternehmen des Landes ermöglicht, Einzelverträge über Zustellungen zu den im Rahmenvertrag festgelegten Konditionen abzuschließen.

- **Polizeiverwaltung**

Für den Polizeibereich hat das PATB NI diverse Rahmenvereinbarungen abgeschlossen (Papier, Geschäftsbedarf, Möbel, Drehstühle, Geschossfang usw.). Es gibt sowohl Rahmenvereinbarungen mit Abnahmezwang als auch solche mit Nutzung auf freiwilliger Basis.

- **Straßenbauverwaltung**

Das NLStBV hat zwei Rahmenvereinbarungen abgeschlossen, je einen für Kopiergeräte und Schutzkleidung. Für alle Dienststellen der Straßenbauverwaltung besteht ein Abnahmezwang.

- **Universitäten**

Die Universität Oldenburg arbeitet seit längerem mit Rahmenvereinbarungen für diverse Artikel und Dienstleistungen (z.B. Papier, Büroartikel, Kopierer, Kalender, IT-Zubehör). Es gibt Verträge sowohl mit als auch ohne Abnahmepflicht. Zurzeit wird erwogen, die FHS Oldenburg/ Ostfriesland/ Wilhelmshaven als zusätzlichen Bedarfsträger mit einzubinden.

Die Universität Hannover hat ebenfalls diverse Rahmenvereinbarungen abgeschlossen (z.B. für Büroartikel, Kopiergeräte, Kopier- und Hygienepapier, Dienstleistungsverträge). Es wird eine Kooperation mit anderen Hochschulen/ Fachhochschulen in Hannover angestrebt.

4.3.3 **Vertragsinhalte von Rahmenvereinbarungen**

- **Vertragsdauer**

Die Gültigkeitsdauer der von uns geprüften Rahmenvereinbarungen beträgt zwischen fünf und 60 Monaten. Überwiegend wird eine einjährige Vertragsdauer mit Verlängerungsoption vereinbart. Die Optionen werden in der Regel genutzt, wenn Preisvergleiche es zweckmäßig erscheinen lassen. Wir haben aber auch festgestellt, dass viele Vergabestellen vor Ablauf der Vertragsdauer lediglich mit dem bisherigen Vertragspartner darüber verhandeln, ob eine Verlängerung zu den gleichen Konditionen möglich ist, ohne eine erneute Wirtschaftlichkeitsprüfung durchzuführen. Die längsten „Laufzeiten“ hatten die Rahmenvereinbarungen über Kopiergeräte (2 x 60 Monate, 1 x 51 Monate). Das Auftragsvolumen umfasste in einem Fall 850 Geräte.²⁸

- **Abnahmemengen**

Acht der von uns geprüften Rahmenvereinbarungen enthalten Regelungen über Mindestabnahmemengen. Regelungen über Höchstmengen finden sich in drei Vereinbarungen. Die Mehrzahl der Vereinbarungen sieht keine Mindest- oder Höchstabgabemengen vor. In einigen Ausschreibungen haben die

²⁸ Der Ausschreibung ging eine aufwendige Bedarfsermittlung voraus. Die Bewertung der Angebote war ebenfalls mit erheblichem Zeitaufwand verbunden und erforderte ein erhebliches Maß an fachlicher Kompetenz.

Beschaffungsstellen anstelle einer Bedarfsabfrage zur Mengenbemessung Erfahrungswerte der Vorjahre aufgeführt, diese jedoch als unverbindlich deklariert.

Nach den Ausführungsbestimmungen zu § 2 VOL/A soll eine Rahmenvereinbarung die Bedingungen für Einzelaufträge festlegen, insbesondere den Preis und ggf. die in Aussicht genommene Menge. Wird eine Rahmenvereinbarung ausgeschrieben, verlangt die Leistungsbeschreibung Angaben zum Umfang des Bedarfs. Damit soll verhindert werden, dass dem Auftragnehmer einseitig ein unverhältnismäßig großes kalkulatorisches Risiko aufgrund fehlender oder unzureichender Bedarfsermittlung aufgebürdet wird. Die Formulierung „ggf.“ lässt jedoch einen Verzicht auf Festlegung verbindlicher Abnahmemengen zu.

- **Abrufverfahren, Auslieferung und Bezahlung**

Lediglich bei drei Rahmenvereinbarungen ist die Zahl der Abrufe geregelt (zwei bzw. viermal jährlich), bei 20 Vereinbarungen sind Abrufe nach Bedarf möglich.

Alle Rahmenverträge sehen eine dezentrale Auslieferung der bestellten Bedarfsgüter an die örtlichen Dienststellen (Bedarfsträger) vor. Für die Bezahlung der gelieferten Waren enthalten die Vereinbarungen unterschiedliche Regelungen. In elf Fällen begleichen die Bedarfsträger die Rechnungen der Lieferanten, überwiegend aber werden die Rechnungsbeträge von einer zentralen Stelle zur Zahlung angewiesen. Solche Unterschiede gibt es auch innerhalb derselben Verwaltungszweige.

4.3.4 Schwachstellen bei vorhandenen Rahmenvereinbarungen

- **Wirtschaftlichkeitsaspekte, Grundlagendaten, Erfolgskontrollen**

Die Beschaffungsstellen halten den Abschluss von Rahmenvereinbarungen mit Blick auf vorhergehende Bedarfsermittlungen und ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren zwar für zeitaufwändig, die Wirtschaftlichkeit dieses Verfahrens aber dennoch für gewährleistet, weil bei den abnehmenden Dienst-

stellen, bei denen sich die Beschaffung auf ein Bestellverfahren reduziert, in erheblichem Umfang Prozesszeiten und -kosten eingespart werden.

Fundierte Erkenntnisse über die Kosten des mit der Vorbereitung, der Ausschreibung und dem Abschluss von Rahmenvereinbarungen und deren Anwendung verbundenen Aufwands haben die Beschaffungsstellen nicht. Ebenso gibt es kaum dokumentierte und für Auswertungszwecke verfügbare Erkenntnisse darüber, welche Dienststellen die Rahmenvereinbarungen in welchem Umfang nutzen. Über die Zahl der Nutzer, Anzahl der Bestellungen, Bestellmengen und Auftragssummen sowie Preisentwicklungen konnten die befragten Beschaffungsstellen meist nicht umfassend Auskunft geben. Diesbezügliche Aufzeichnungen über längere Zeiträume haben sie bisher kaum gefertigt.

Ein gezielter Informationsaustausch zwischen den vertragsschließenden Beschaffungsstellen und den Bedarfsträgern über die Anwenderfreundlichkeit der Verträge, Art und Mengen der benötigten Artikel sowie die Qualität der beschafften Produkte und die Zufriedenheit mit den Lieferanten findet nur ansatzweise statt.

Dementsprechend fehlt die Datenbasis für Erfolgskontrollen zur Produkt- und Lieferantenbewertung und detaillierte Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Beschaffung mit Hilfe von Rahmenvereinbarungen.

- **Parallel- und Doppelarbeit**

Wie bereits dargestellt, haben verschiedene Beschaffungsstellen unterschiedliche Rahmenvereinbarungen über gleiche oder ähnliche Produkte und Leistungen, die in den meisten Verwaltungsbereichen benötigt werden (z. B. Papier, Drehstühle, Kopiergeräte, Postzustellungen), abgeschlossen. Mit Blick auf die gesamte Landesverwaltung sind dadurch unnötige Doppelarbeit und vermeidbare Prozesskosten entstanden.

Die Prozesszeiten könnten erheblich optimiert werden, wenn die Vergabe der Leistungen innerhalb der Landesverwaltung an einer Stelle zentralisiert würde und nur noch landesweit geltende Vereinbarungen geschlossen würden. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine weitgehende Standardisierung der Leistungen und eine Reduzierung der Produktpalette. Mit hoher

Wahrscheinlichkeit wären dadurch auch deutlich günstigere Beschaffungspreise zu erzielen (vgl. Abschnitt 4.3.5).

Bedenken, dass dabei kleinere Anbieter benachteiligt werden, könnten entkräftet werden, wenn die Vergabe gem. § 5 VOL/A nach Losen erfolgte.

4.3.5 Vorteile von Rahmenvereinbarungen

- **Preisvorteile durch Bedarfsbündelung**

In unserer Prüfung haben wir bei den beschafften Bürodrehstühlen eine Preisspanne von 162 € bis 790 € festgestellt. Der Durchschnittspreis lag für Einzelbeschaffungen bei 299,69 €, für Beschaffungen aus Rahmenvereinbarungen bei 178,81 €.

Bei der Papierbeschaffung haben wir Standardpapier für Druck, Kopie und Fax (weiß/80 g, holzfrei) betrachtet, das in fast allen Landesdienststellen benötigt wird. Die Preise lagen zwischen 3,32 € und 7,84 € pro 1000 Blatt. Die Dienststellen haben im Durchschnitt bei Einzelbeschaffungen 5,19 € und bei Beschaffungen aus Rahmenvereinbarungen 4,21 € bezahlt.

Diese Beispiele belegen, dass mit größeren Abnahmemengen, die bei Rahmenvereinbarungen aufgrund der vorangegangenen Bedarfsbündelung üblich sind, deutlich günstigere Einkaufspreise erzielt werden können.

- **Verzicht auf Vorratshaltung und Verteilungslogistik**

Rahmenvereinbarungen sehen üblicherweise eine dezentrale Auslieferung der Bedarfsgüter an die Bedarfsträger und ein Abrufverfahren vor, das eine Vorratshaltung größeren Umfangs entbehrlich macht. Dadurch verringern sich die Kosten für interne Lagerhaltung und Verteilungslogistik, d. h. es können Personal, Räumlichkeiten und Fahrkosten eigener Fahrzeuge eingespart werden..

- **Konzentration des Beschaffungssachverständs**

Die Bedarfsträger brauchen bei Beschaffungen aufgrund von Rahmenvereinbarungen üblicherweise nur einen Lieferauftrag an den Lieferanten zu erteilen (Bestellung), dem allein eine Prüfung der Notwendigkeit der Beschaffung nach § 6 LHO vorausgehen muss. Als „einfache Besteller“ treffen sie keine vergaberechtlichen Entscheidungen und brauchen auch keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen nach § 7 LHO anzustellen. Daher benötigen sie keinen Beschaffungssachverstand. Das für Beschaffungen erforderliche Expertenwissen kann an der Stelle konzentriert werden, die die Leistungen ausschreibt und die Rahmenvereinbarungen abschließt. Dies führt bei einer Gesamtbetrachtung zur Einsparung von Prozesszeiten und damit zu einer Verringerung der Prozesskosten. Dazu folgendes Beispiel:

Ein Gewerbeaufsichtsamt (GAA) hat im Rahmen einer freihändigen Vergabe nach Einholung und Auswertung von drei Vergleichsangeboten und Durchführung einer Kostenvergleichsrechnung ein Kopiergerät gekauft²⁹. Nach den uns erteilten Auskünften sind für den Beschaffungsvorgang bei den im GAA beteiligten Funktionsträgern Prozesszeiten von zusammen rd. 20 Arbeitsstunden angefallen. Bei einem Stundensatz von 47,50 €³⁰ wäre dann von Prozesskosten in Höhe von rd. 950 € auszugehen. Dies entspricht einem Anteil von rd. 10 % bezogen auf den vom GAA gezahlten Kaufpreis in Höhe von rd. 9.350 €.

Demgegenüber hat sich der Landesrechnungshof aus der für den Justizbereich abgeschlossenen Rahmenvereinbarung bedient und auf Mietbasis drei Kopiergeräte beschafft. Die Prozesszeiten für den Beschaffungsvorgang betragen alles in allem etwa 120 Minuten (einschließlich Geräteabnahme und Inventarisierung). Die Prozesskosten beziffern sich dementsprechend auf rd. 100 € (bei drei Geräten).

²⁹ Die von den beteiligten Firmen neben der Möglichkeit des Kaufs angebotene Beschaffungsalternative Miete hätte nach Nr. 2.2 der Anlage zu den VV zu § 7 LHO eine weitergehende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit Hilfe der Kapitalwertmethode erfordert. Diese ist unterblieben. Den Auftrag hat die Dienststelle mit der Begründung eines Insolvenzrisikos nicht an den günstigsten Anbieter vergeben. Tatsächlich hat jedoch die Firma, die den Auftrag dann erhalten hat, einige Zeit später ein Insolvenzverfahren eingeleitet.

³⁰ Gemäß RdErl. des MF vom 20.01.2004 (Nds. MBl. S. 100) beträgt der durchschnittliche Stundensatz im mittleren Dienst 43 € und im gehobenen Dienst 52 €. Da andern Beschaffungsvorgang sowohl je eine Kraft des mittleren und gehobenen Dienstes als auch der im höheren Dienst beschäftigte Amtsleiter beteiligt waren, haben wir der Berechnung einen gemittelten Stundensatz von 47,50 € zugrunde gelegt.

4.3.6 Rechtsentwicklung

Die EU hat mit ihrer Richtlinie vom 31. März 2004³¹ über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge das Vergabeverfahren neu geregelt und die Staaten zu einer Umsetzung der Regelungen in nationales Recht bis spätestens 31.01.2006 verpflichtet. Diese Richtlinie enthält erstmalig eine gesetzliche Begriffsdefinition für Rahmenvereinbarungen:

„Eine Rahmenvereinbarung ist eine Vereinbarung zwischen einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern und einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern, die zum Ziel hat, die Bedingungen für die Aufträge, die im Laufe eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere in Bezug auf den Preis und gegebenenfalls die in Aussicht genommene Menge“.

Artikel 32 der EU-Richtlinie enthält folgende inhaltlichen Regelungen zu Rahmenvereinbarungen:

- Beim Abschluss von Rahmenvereinbarungen sind sämtliche Verfahrensvorschriften der Richtlinie zu beachten.
- Beim Abschluss der Einzelverträge dürfen keine substantziellen Änderungen an den Bedingungen der Rahmenvereinbarung vorgenommen werden.
- Die Laufzeit der Rahmenvereinbarung darf vier Jahre nicht überschreiten. (Ausnahmen, in denen dies insbesondere aufgrund des Gegenstands der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt werden kann, sind zulässig).
- Bei einer Rahmenvereinbarung mit einem Anbieter werden die auf der Rahmenvereinbarung beruhenden Einzelaufträge entsprechend den Bedingungen der Rahmenvereinbarung ohne erneuten Aufruf zum Wettbewerb vergeben. Bei einer Rahmenvereinbarung mit mehreren Anbietern erfolgt die Vergabe der Einzelaufträge entweder nach den Bedingungen der Vereinbarung ohne erneuten Aufruf zum Wettbewerb oder, sofern

³¹ ABI. EG Nr. L 134 S. 1f

nicht alle Bedingungen in der Rahmenvereinbarung festgelegt sind, nach erneutem Aufruf der Parteien zum Wettbewerb nach einem festgelegten Verfahren.

Die Richtlinie besagt außerdem, dass der öffentliche Auftraggeber das Instrument der Rahmenvereinbarung nicht missbräuchlich oder in einer Weise anwenden darf, durch die der Wettbewerb behindert, eingeschränkt oder verfälscht wird.

Aufgrund dieser neuen EU-Gesetzgebung ist davon auszugehen, dass künftig durch nationales Recht verbindliche Regelungen für Rahmenvereinbarungen eingeführt werden. Der Grad der Verbindlichkeit wird sich gegenüber den bisher „innerdienstlich“ geltenden Verpflichtungen zur Beachtung der Regelungen in Verdingungsordnungen erhöhen. Der „professionelle Umgang“ mit Rahmenvereinbarungen erhält dadurch einen höheren Stellenwert. Beim Abschluss von Rahmenvereinbarungen sind die vergaberechtlichen Grundsätze (insbesondere Vergabe im Wettbewerb, Transparenz, Nichtdiskriminierung, Losvergabe) zukünftig in besonderer Weise zu beachten.

4.3.7 Schlussfolgerungen

Der Abschluss von Rahmenvereinbarungen ist in allen Fällen zu empfehlen, in denen wiederkehrende Bedarfe in großen Mengen zu decken sind und durch die Bedarfsbündelung günstigere Preise als bei Einzelbeschaffungsmaßnahmen und durch die Konzentration der Beschaffungsmaßnahmen Prozesskosteneinsparungen erzielt werden können. Um ein Höchstmaß an Wirtschaftlichkeit zu erreichen, sollten alle Rahmenvereinbarungen an zentraler Stelle für die gesamte Landesverwaltung abgeschlossen werden. Die Durchführung von dafür erforderlichen Bedarfsermittlungsverfahren kann durch einen zielgerichteten Einsatz der vorhandenen Informationstechnik (z.B. elektronische Datenübermittlung, Datenbankauswertungen) so organisiert werden, dass dies einer Zentralisierung nicht entgegensteht. Die Rahmenvereinbarungen sollten mindestens folgende Regelungen enthalten:

- Mengenangaben,
- Angaben zu Preisen (ggf. als mengenabhängige Staffelpreise),

- Festlegung der Bezugsberechtigten,
- Regeln für die Vergabe von Einzelaufträgen,
- Angaben zur Laufzeit (und ggf. Verlängerungsoption) und
- Lieferbedingungen.

Die für den Abschluss der Rahmenvereinbarungen zuständige zentrale Stelle sollte ein Konzept zur Ermittlung der Kundenzufriedenheit und zur Bewertung der Produktqualität erarbeiten und einen darauf bezogenen Informationsaustausch mit den Bedarfsträgern pflegen, der als eine wichtige Grundlage für Leistungsbeschreibungen in künftigen Ausschreibungsverfahren dient.

5 Optimierung durch Standardisierung, Zentralisierung und Technikunterstützung

5.1 Optimierungsmöglichkeiten

Nach den Erkenntnissen aus unserer Prüfung bestehen für den Bereich des Beschaffungswesens in der Landesverwaltung insbesondere folgende Optimierungsmöglichkeiten, die mit Blick auf § 7 LHO zugleich die Notwendigkeit des Handelns zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit belegen:

- Vermeidung von Parallel- und Doppelarbeit durch Zentralisierung des Beschaffungswesens,
- Erschließung von Einsparpotentialen durch Bedarfsbündelung,
- Verringerung von Prozesszeiten und Senkung von Prozesskosten durch Abschluss von landesweit geltenden Rahmenvereinbarungen,
- Einführung eines Warenwirtschaftssystems in Verbindung mit einer besseren Nutzung der vorhandenen informationstechnischen Möglichkeiten im Rahmen des von der Landesverwaltung weiterzuentwickelnden E-Government-Prozesses.

5.2 Grundsätzliche Anforderungen

In einigen Verwaltungsbereichen (Steuer, Justiz, Polizei) wird seit langem zentral beschafft. Im Rahmen unserer Prüfung sind uns Probleme, die auf Zentralisierung und Standardisierung zurückzuführen sind, nicht bekannt geworden.

Aus Sicht der Finanzkontrolle sind an eine funktionierende und wirtschaftliche Beschaffungsorganisation, in deren Mittelpunkt eine Zentralisierung des Vergabewesens steht, folgende Anforderungen zu stellen:

- Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle für die gesamte Landesverwaltung und Einführung eines elektronischen Webshop-Systems mit einem ressortübergreifend nutzbaren Warenkatalog, der vorrangig die von allen Verwaltungsbereichen benötigten Bedarfsgüter (sog. C-Bedarf) umfasst. Grundsätzlich sollte auch der Spezialbedarf der Verwaltungsbereiche in die zentrale Beschaffung einbezogen werden, es sei denn eine solche Maßnahme erweist sich im Einzelfall als unwirtschaftlich. Bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit eines solchen Einzelfalls sind die Prozesskosten der beschaffenden Stelle und die finanziellen Auswirkungen auf die zentrale Beschaffungsstelle zu berücksichtigen.

Wir halten es für zweckdienlich, bei der Einrichtung der zentralen Beschaffungsstelle prozesshaft nach einem Stufenplan vorzugehen, z. B.

- ⇒ Phase 1: Einführung der zentralen Beschaffung für den C-Bedarf aller Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung mit Ausnahme der Landesbetriebe,
- ⇒ Phase 2: Ausweitung der zentralen Beschaffung auf den C-Bedarf von Landesbetrieben (einschließlich Hochschulen³²) und Dienststellen der mittelbaren Landesverwaltung (mit Ausnahme der Kommunalverwaltung) sowie der privatrechtlich organisierten Dienststellen in der Trägerschaft des Landes, soweit dies nach dem Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung geboten ist,

³² Zum Problem der Beschaffungen für Forschung und Lehre vgl. vorletzten Absatz in diesem Abschnitt.

- ⇒ Phase 3: Ausweitung der zentralen Beschaffung auf den Spezialbedarf von Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung, soweit dies organisatorisch möglich und nach dem Ergebnis weiterer Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen geboten ist,
- ⇒ Phase 4: Ausweitung der zentralen Beschaffung auf den Spezialbedarf von Dienststellen der mittelbaren Landesverwaltung (mit Ausnahme der Kommunalverwaltung) sowie der privatrechtlich organisierten Dienststellen in der Trägerschaft des Landes, soweit dies organisatorisch möglich und nach dem Ergebnis weiterer Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angebracht ist,
- ⇒ Phase 5: Zusammenführung der zentralen Beschaffungsstellen des Landes durch Anbindung des beim IZN eingerichteten IT-Warenkorbs und Einbeziehung der bei der OFD konzentrierten Beschaffung von Energie und liegenschaftsbezogenen Dienstleistungen, wenn dadurch weitere Wirtschaftlichkeitsvorteile erzielt werden können.

Die zentrale Beschaffung muss einhergehen mit folgenden Maßnahmen:

- Weitgehende Standardisierung der Bedarfsgüter und des Beschaffungsverfahrens (z.B. für Dienstkraftfahrzeuge, Büromöbel, Drehstühle, Beleuchtungsgegenstände, Leuchtstoffe, Kopiergeräte, Druck-, Kopier- und Hygienepapier, Aktenordner, Aktenvernichter, Briefumschläge, Büro- und Geschäftsbedarf),
- Ausschreibung von landesweit gültigen Rahmenvereinbarungen für alle wiederkehrend und nicht nur in kleinen Mengen benötigten Bedarfsgüter,
- Trennung zwischen den Beschaffungs- und Vergabeentscheidungen der zentralen Beschaffungsstelle und den Bestellentscheidungen der Bedarfsträger,
- Konzentration des für komplexe Vergabevorgänge erforderlichen Expertenwissens und Einsatz professioneller Einkäufer,
- dezentraler Abruf aus Rahmenvereinbarungen durch die Bedarfsträger,

- dezentrale Auslieferung der Bedarfsgüter an die Bedarfsträger,
- einheitliche Softwarelösung für ein elektronisches Bestell-, Vergabe- und Bewirtschaftungsverfahren (E-Procurement),
- Anbindung an das bestehende Haushaltswirtschafts- und Haushaltsvollzugssystem (HWS/HVS),
- Erlass einer Landesbeschaffungsordnung, u. a. mit folgenden Regelungsinhalten:
 - ⇒ Klare Beschreibung der Aufgabenteilung und des Zusammenwirkens der am Beschaffungsprozess beteiligten Dienststellen (z.B. mit Blick auf Marktbeobachtung, Aktualisierung der Warenkataloge, Bedarfsermittlungen, Leistungsbeschreibungen, Bemusterungen, Ausschreibungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Abschluss von Verträgen, Qualitätsprüfungen, Schadensreklamierung, Inventarisierung, Rechnungsanweisung, Vermeidung interner Verrechnungen),
 - ⇒ eindeutige Definition der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der bei Beschaffungsvorgängen agierenden Funktionsträger,
 - ⇒ Festlegung konkreter und abschließender Ausnahmetatbestände für eventuelle Ausnahmen von der grundsätzlichen Verpflichtung zur Inanspruchnahme der Leistungen der zentralen Beschaffungsstelle (z.B. Kleinbetragsgrenze, Beschaffungsmaßnahmen für Forschung und Lehre, denen eine Begutachtung durch den Wissenschaftsrat vorausgegangen ist) und der Nutzung von Rahmenvereinbarungen.

Am Grundsatz der dezentralen Mittel- und Budgetverantwortung sollte ausdrücklich festgehalten werden.

5.3 Korruptionsprävention

Im Rahmen unserer Prüfung des Beschaffungswesens haben wir auch eine Bestandsaufnahme zu den von den Dienststellen zur Korruptionsprävention getroffenen Maßnahmen durchgeführt. Zum Ergebnis der Bestandsaufnahme verwei-

sen wir auf den in Anlage 12 beigefügten Prüfungsvermerk. Er beschreibt die von uns festgestellten Mängel und schließt mit der Empfehlung:

Eine Verringerung des Gefährdungsrisikos im Beschaffungsbereich kann durch eine Veränderung der Beschaffungsorganisation erreicht werden. Durch Bündelung und Zentralisierung der Beschaffungen lässt sich die Anzahl der korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze erheblich reduzieren.

5.4 Organisations- und Rechtsform einer zentralen Beschaffungsstelle

Für die organisatorische und rechtliche Ausgestaltung einer zentralen Landesbeschaffungsstelle kommen verschiedene Modell in Betracht, z.B.:

1. Zentrale Landesbehörde mit eigenem Kapitel im Landeshaushaltsplan,
2. Landesbetrieb nach § 26 LHO,
3. Anstalt des öffentlichen Rechts (nach dem Beispiel der GMSH, vgl. Abschnitt 1.3),
4. privatrechtliches Unternehmen im Sinne des § 65 LHO,
5. Privatisierung im Wege des Outsourcings.

Die Variante 5 (Externes Outsourcing des Beschaffungswesens) haben wir nicht näher beleuchtet, weil es uns nicht möglich ist, an alle erforderlichen Informationen zu gelangen, die wir benötigen würden, um die Wirtschaftlichkeit dieser Lösung im Vergleich zu anderen Lösungsmöglichkeiten auf sicherer Grundlage bewerten zu können. Die anderen Organisationsformen haben wir nach den aus unserer Sicht relevanten Beurteilungskriterien miteinander verglichen (vgl. Anlage 13).

Danach halten wir es für vertretbar, das Beschaffungswesen für eine Übergangszeit bei einer Behörde mit landesweiten Zuständigkeiten und einem eigenständigen Kapitel im Landeshaushalt (z.B. Oberfinanzdirektion Hannover) zu zentralisieren und auf eine Umlegung der Beschaffungskosten auf die Bedarfsträger zunächst zu verzichten. Für die Akzeptanz der Aufgabenverlagerung und der damit zu verbindenden Forderung einer Personalkosteneinsparung bei den abgeben-

den Dienststellen (vgl. Abschnitt 5.6) könnte dies von Vorteil sein. Diese Lösung ist jedoch nicht auf Dauer sinnvoll, da betriebswirtschaftlich geführte Verwaltungsbereiche oder Landesbetriebe ohne Zuschussbedarf verdeckt subventioniert werden.

Mittelfristig - spätestens wenn die Dienststellen der Landesverwaltung überwiegend budgetiert sind und eine Kosten- und Leistungsrechnung führen - sollte angestrebt werden, das Beschaffungswesen bei einem landesweit agierenden Landesbetrieb zu zentralisieren. Dazu bedarf es keiner Neueinrichtung eines Landesbetriebes, weil es in der unmittelbaren Landesverwaltung bereits Landesbetriebe gibt, die über besondere Erfahrungen im Beschaffungswesen verfügen und sich für eine Aufgabenübernahme anbieten, z.B. das IZN, bei dem bereits die IT-Beschaffungen konzentriert sind, und das LZN, bei dem die Beschaffung der Polizeidienstkleidung für fünf Bundesländer zentralisiert ist.

5.5 Technikunterstützung

E-Procurement ist ein Teilbereich des E-Government und bedeutet die Abwicklung von Einkaufs- und Beschaffungsprozessen auf der Basis moderner Kommunikations- und Beschaffungstechnologien. Das Spektrum reicht dabei von der einfachen elektronischen Kommunikation und Informationsrecherche über elektronische Katalog- und Ausschreibungssysteme, Warenwirtschaftssysteme bis hin zu elektronischen Märkten und dem Lieferantenbeziehungsmanagement.

Eine zentrale Beschaffungsorganisation und eine weitgehende Standardisierung der Beschaffungsverfahren sind Voraussetzung für ein leistungsfähiges und wirtschaftliches E-Procurement. Zu den dann eintretenden Wirtschaftlichkeitsvorteilen³³ kommt als positiver Nebeneffekt hinzu, dass die technischen Möglichkeiten des E-Procurement

- die schnelle und artikelscharfe Bedarfsermittlung,
- die Berücksichtigung der Vorschriften für formgebundene Wettbewerbsverfahren

³³ Die Stadt Wuppertal hat zum Jahresbeginn 2004 E-Procurement eingeführt. Laut telefonischer Auskunft ergaben sich in 2004 Prozesskosteneinsparungen von 440.000 € bei der E-Vergabe und von 680.000 € beim internetbasierten Warenkatalog.

- ein effizientes Bestellverfahren der Bedarfsträger,
- qualifizierte Analysen des Beschaffungsverhaltens,
- eine schnelle Reaktion auf verändertes Bestellverhalten und eventuelle Marktveränderungen und
- das Aufdecken von Einsparpotenzialen und Synergieeffekten (z.B. durch Standardisierung, Einrichtung von Tauschbörsen)

ermöglichen oder erleichtern. Bereits vorhandene E-Procurement-Lösungen der Universität Oldenburg, anderer Länder sowie des Bundes belegen dies eindrucksvoll.

Für das Ausschreibungsverfahren und die vergaberechtliche Abwicklung von Beschaffungen haben der Bund und einige Bundesländer (z.B. Bremen) sog. E-Vergabe-Lösungen entwickelt. In einem gemeinsamen Pilotprojekt haben das IZN und das PATB NI die von Bremen entwickelte IT-Lösung getestet. Dabei hat sich gezeigt, dass die Adressaten von Ausschreibungen zwar die elektronischen Informationsplattformen im Internet nutzen, aber ihre Angebote bisher nur in wenigen Fällen in elektronischer Form abgegeben haben. Das hängt vor allem mit bisher nicht zufrieden stellend gelösten Fragen zu der dafür erforderlichen elektronischen Signatur zusammen.

Vor der Einführung einer E-Vergabe-Lösung sollten die weiteren Entwicklungen im Vergaberecht, im Softwarebereich und zur Signaturcard abgewartet werden. Vorrangig ist aus Sicht der Finanzkontrolle ein funktionierendes internes Beschaffungsmanagement als E-Procurement-Lösung.

5.6 Rationalisierungsprognose

Gesicherte Erkenntnisse über den Umfang des mit den vorgeschlagenen Maßnahmen verbundenen Rationalisierungspotentials hat der LRH in seiner Prüfung nicht gewonnen, weil er aus Kapazitätsgründen nur einen Teil der Landesverwaltung in seine Prüfung einbeziehen konnte und weil das Beschaffungswesen in den verschiedenen Verwaltungsbereichen sehr unterschiedlich organisiert (s. Abschnitt 3) und daher nur bedingt vergleichbar ist. Allein die Beispiele in Ab-

schnitt 4.3.5 zeigen aber, dass bei den Beschaffungspreisen durch eine Bündelung der Marktmacht und bei den Prozesskosten durch Aufgabenkonzentration und Einführung eines E-Procurement Einsparmöglichkeiten in erheblichem Ausmaß bestehen.

Das im Abschnitt 4.3.5 aufgeführte Beispiel zur Kopiergerätebeschaffung macht deutlich, dass bei den Bedarfsträgern nur noch ein geringer Bruchteil der bisher aufgewendeten Arbeitszeit benötigt wird, wenn das Beschaffen sich im Wesentlichen auf die Bedarfsermittlung und Entscheidung über die Notwendigkeit der Bedarfsbefriedigung, den Bestellvorgang, den Empfang der beschafften Ware, die Prüfung auf Mängelfreiheit und die Inventarisierung beschränkt. Die Annahme, dass die Dienststellen im Falle der Realisierung unserer Vorschläge künftig im Durchschnitt weniger als ein Fünftel der bisher für Beschaffungsaufgaben eingesetzten Arbeitskapazität benötigen, erscheint danach keineswegs unrealistisch³⁴. Dem „Gebot der vorsichtigen Kalkulation“ dürfte jedenfalls dann Rechnung getragen sein, wenn die Einsparmöglichkeit auf lediglich zwei Drittel der bisher in den Dienststellen angefallenen Prozesskosten eingeschätzt wird.

Vom MI haben wir erfahren, dass die für das Reformvorhaben „Neuausrichtung der Liegenschafts-, Bau- und Gebäudeverwaltung in Niedersachsen“ eingerichtete Projektgruppe eine Zusammenführung der Beschaffungsaufgaben beim Logistikzentrum Niedersachsen (LZN) erwägt. Rechnerisch wären in dem Fall von den zum Teilprojekt „Beschaffung“ gemeldeten Stellenanteilen von insgesamt rd. 168 VZE (196 VZE - vgl. Abschnitt 1.2 - abzüglich 28 VZE beim LZN) rd. 112 VZE einsparbar.

Diese Summe erhöht sich noch um die nicht erhobenen Stellenanteile bei den Dienststellen, die die Arbeitsgruppe für das Teilprojekt „Beschaffung“ in ihre Umfrage nicht einbezogen hatte, z.B. verschiedene Landesbetriebe. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die Angaben der befragten Dienststellen eher nach oben als nach unten zu korrigieren sind, weil Behörden bei solchen Umfragen dazu neigen, die eingesetzte Arbeitskapazität sehr „zurückhaltend“ zu quantifizieren.

³⁴ Die GMSH geht in einer Modellrechnung davon aus, dass sich im Falle der Realisierung eines Organisationsmodells, das im Wesentlichen unseren Vorstellungen entspricht, der beim Bedarfsträger anfallende Zeitaufwand für die Beschaffung eines Standardartikels von durchschnittlich 162 Minuten auf durchschnittlich 13 Minuten, also auf 8 % des bisherigen Zeitverbrauchs, verringern lässt (s. [Anlage 2](#)).

Demgegenüber verringert sich das Einsparvolumen um die Kosten für den Personalbedarf für die Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle, im Falle der Aufgabenkonzentration beim LZN um den dort benötigten Personalmehrbedarf. Das Einsparvolumen verringert sich dagegen nicht nennenswert deswegen, weil es teilweise bereits landesweit ausgerichtete zentrale Strukturen gibt, denn das zentrale Beschaffungswesen in der Justizverwaltung beschränkt sich auf wenige Bedarfsgüter, und die Steuerverwaltung hat ihr ehemaliges zentrales Beschaffungssystem inzwischen teilweise dezentralisiert. Im Übrigen sind diese zentralen Beschaffungsstrukturen mit erheblichen Lagerhaltungs- und Logistikkosten verbunden, die künftig wegfallen würden. Das gilt insbesondere für das bei der OFD eingerichtete Zentrallager für Vordrucke und Verbrauchsmaterialien, in dem sieben Mitarbeiter beschäftigt sind (vgl. Abschnitt 3.1). Es gilt aber auch für die Verteilung der beschafften Waren auf die nachgeordneten Dienststellen mit eigenen Fahrzeugen und eigenem Personal.

Wenn die Landesregierung entscheidet, dem LZN die Aufgaben einer zentralen Beschaffungsstelle für die gesamte unmittelbare Landesverwaltung zu übertragen, dürfte der o. g. Personalmehrbedarf wegen der dort bereits vorhandenen Beschaffungsorganisation erheblich geringer sein als bei Einrichtung einer neuen Dienststelle und der Schaffung völlig neuer Organisationsstrukturen. Nach unserer Einschätzung kann durch eine Verdoppelung des Personalbestandes und dementsprechend die Anerkennung eines Stellenbedarfs von künftig 56 VZE für das LZN ein funktionierendes zentrales Beschaffungssystem sichergestellt werden.

Das o. g. Einsparvolumen von 112 VZE würde sich dann um 28 VZE auf mindestens 84 VZE verringern. Auf Einsparmöglichkeiten in dieser Größenordnung kann das Land nicht verzichten. Selbst wenn für den Aufbau der zentralen Beschaffungsstelle ein Drittel des o. g. Einsparvolumens von 112 VZE, also 37 VZE benötigt würden, könnte es sich das Land nicht leisten, die gegenwärtigen Strukturen unverändert zu lassen und das bestehende Einsparpotential von dann mindestens 75 VZE nicht zu nutzen.

Den diesem Einsparpotential gegenüber zu stellenden Aufwand für die Einführung eines E-Procurement-Systems können wir nicht einschätzen. Da es aber sowohl innerhalb der Landesverwaltung (Universität Oldenburg) als auch in anderen Bundesländern bereits funktionierende Softwareentwicklungen gibt und alle Arbeitsplätze in der Landesverwaltung mit geeigneter Hardwaretechnik aus-

gestattet sind, dürfte der erforderliche Investitionsaufwand im Vergleich zum Einsparpotential gering sein.

Um den Aufbau der Zentralen Beschaffungsstelle und die damit zusammenhängenden Investitionsmaßnahmen kostenneutral zu ermöglichen, sollten die Haushaltsansätze der Landesdienststellen für Personalausgaben mit Beginn des Haushaltsjahrs 2007 um einen Betrag gekürzt werden, der einem Drittel der bisher für Beschaffungsaufgaben eingesetzten Stellenkapazität entspricht.

Mindestens ein weiteres Drittel der bisherigen Stellenkapazität sollten die Ressorts bis spätestens 2010 einsparen. Zur Realisierung von Einsparmöglichkeiten bei Stellenbruchteilen verweisen wir auf unsere Ausführungen im Abschnitt 6.1.2 der Prüfungsmitteilung über die Querschnittsprüfung „Dienstreisemanagement“ vom 03.01.2006 (vgl. Anlage 14). Sie gelten für Beschaffungsaufgaben entsprechend.

Wenn die Landesregierung die zentrale Beschaffungsstelle beim LZN einrichtet, ist zu gegebener Zeit zu prüfen, ob durch eine Zusammenführung der Aufgaben mit dem bereits beim IZN zentralisierten Beschaffungswesen für den Bedarf an Informationstechnik weitere Wirtschaftlichkeitsvorteile erschlossen werden können.

J a n s e n

M ü l l e r