



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2015**

### **Nr. 9 Unternehmensinterne Vergabe- richtlinien - dienen der Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe und der Korruptionsprävention**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [Poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:Poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

## **Nr. 9 Unternehmensinterne Vergaberichtlinien - dienen der Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe und der Korruptionsprävention**

### **1 Allgemeines**

Im Rahmen seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Unternehmen in Privatrechtsform hat der Rechnungshof seit 2013 in einer Vielzahl von Fällen Feststellungen zu unternehmensinternen Vergaberichtlinien getroffen.

Kommunale Unternehmen haben als öffentliche Auftraggeber<sup>519</sup> das europäische Vergaberecht zu beachten. Sie haben zu prüfen, ob die für die einzelnen Auftragsarten vorgesehenen jeweiligen Schwellenwerte<sup>520</sup> erreicht oder überschritten werden und ggfs. eine europaweite Ausschreibung durchzuführen.

Bei Auftragsvergaben unterhalb dieser Schwellenwerte unterliegen sie grundsätzlich keinen vergaberechtlichen Vorschriften<sup>521</sup>. Für die Bewirtschaftung kommunalen Vermögens und damit auch für Beteiligungs- und Eigengesellschaften als kommunalen Finanzanlagen<sup>522</sup> gilt jedoch das Wirtschaftlichkeitsgebot<sup>523</sup>. Es verpflichtet die Unternehmen, grundsätzlich die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen, um ein optimales Ergebnis zu erzielen. Dies wird es auch im "Unterschwellenbereich" regelmäßig notwendig machen, bei der Vergabe von Aufträgen formell geregelte Verfahren durchzuführen.

### **2 Erlass von Vergaberichtlinien**

Einzelne Gesellschaften hatten eine interne Regelung für die Behandlung von Vergabevorgängen nicht oder nicht für alle Vergabearten getroffen.

Zum Teil wurde dies damit begründet, dass die gesetzlichen Regelungen des Vergaberechts den Mitarbeitern bekannt seien und keine Rechtspflicht zum Erlass interner Vergaberichtlinien bestehe.

Die Unternehmen sind im Beschaffungsbereich vor die Aufgabe gestellt, innerbetrieblich die Regelkonformität und Wirtschaftlichkeit von Vergabeverfahren sicherzustellen.

Beschaffungsvorgänge bergen besondere Risiken sowohl hinsichtlich rechtswidrigen vorsätzlichen Handelns als auch lediglich auf mangelnden Fach- und Rechtskenntnissen beruhenden fahrlässigen Fehlverhaltens von Mitarbeitern. Vergaberichtlinien, deren Einhaltung durch Kontrollmechanismen abgesichert wird, können dazu beitragen, den Compliance-Anforderungen gerecht zu werden und als Teil eines adäquaten unternehmensinternen Risiko-Management-Systems das Schadensrisiko zu senken.

Die Gesellschaften sollten deshalb, unabhängig von einer entsprechenden rechtlichen Verpflichtung oder dem individuellen Kenntnisstand einzelner Mitarbeiter, interne Vergaberichtlinien für alle Vergabearten und Beschaffungsbereiche erlassen. Eine verbindliche Regelung kann dazu beitragen, das beauftragte Personal bei der Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen zu unterstützen und

---

<sup>519</sup> Vgl. § 98 GWB.

<sup>520</sup> Gemäß Verordnung der Europäischen Kommission Nr. 1336/2013 vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG betragen die Schwellenwerte seit dem 1. Januar 2014 für Bauaufträge 5.186.000 €, für Verträge über Lieferungen und Leistungen 207.000 € und für Sektorenauftraggeber bei Verträgen über Lieferungen und Leistungen 414.000 €.

<sup>521</sup> Zu etwaigen Anforderungen, die sich aus dem europäischen Primärrecht für Vergabevorgänge im "Unterschwellenbereich" im grenznahen Raum ergeben, siehe Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen.

<sup>522</sup> § 47 Abs. 4 GemHVO.

<sup>523</sup> § 78 Abs. 2 Satz 1 GemO.

Vergabefehler zu vermeiden. Eine derartige Regelung kann zudem als ein Beleg dafür dienen, dass die Unternehmensleitung im Vergabebereich ihrer Verpflichtung nachkommt, rechtskonformes und wirtschaftliches Unternehmenshandeln sicherzustellen. Daneben vermag die Regelung der Betrugs- und Korruptionsvorsorge zu dienen.

### 3 Konkretisierung bestehender Richtlinien

Die Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gesellschaften zeigten, dass sich deren Geschäftsführungen überwiegend interner Vergaberichtlinien als Steuerungsinstrument bedienen.

In vielen Fällen fehlte es allerdings an Bestimmungen, die

- eindeutige Leistungsbeschreibungen,
- eine Mindestanzahl von Vergleichsangeboten bei freihändigen Vergaben,
- Dokumentationspflichten betreffend die Abwägung zwischen preisgünstigsten und teureren, aber ggf. wirtschaftlicheren Angeboten,
- eine schriftliche Dokumentation des Vergabevorgangs und etwaiger Nachverhandlungen und
- eine personelle Trennung von Bedarfsermittlung, Anforderung von Angeboten und Vergabe

vorsahen.

Ohne eine zutreffende Leistungsbeschreibung ist eine sachgerechte Auftragsvergabe nicht möglich. Sie ist daher zwingende Voraussetzung eines jeden Vergabeverfahrens.

In Form gestaffelter Wertgrenzen sollte bei freihändigen Vergaben die Mindestzahl von Vergleichsangeboten festgelegt werden, um auch bei der nachrangigen Vergabeart dem Wirtschaftlichkeitsgebot gerecht zu werden<sup>524</sup>.

Es dient der Transparenz und Rechtssicherheit, wenn der Vergabevorgang und insbesondere vertragliche Leistungen und Gegenleistungen entsprechend den aktuellen Vereinbarungen schriftlich dokumentiert sind. Dies ermöglicht eine ordnungsgemäße Rechnungsprüfung sowie Innenrevision. Entsprechendes gilt für die Dokumentation etwaiger Nachverhandlungen.

Personenidentität bei der Aufgabenerledigung während des gesamten Vergabeverfahrens verstößt gegen das Vier-Augen-Prinzip und begründet Korruptionsrisiken, die sich nachteilig auf Vergabevorgänge auswirken können<sup>525</sup>. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund der häufig über viele Jahre andauernden beruflichen Kontakte zu Anbietern sachfremde Erwägungen Vergabeentscheidungen beeinflussen und ohne sachlichen Grund Ausschreibungen auf einen örtlichen Bieterkreis beschränkt werden.

Ausreichend detaillierte und verbindliche Vergaberegulungen dienen dem Wettbewerb. Sie wirken damit unwirtschaftlichen Vergaben sowie Korruptionsrisiken entgegen.

Den kommunalen Gesellschaften wird empfohlen, bei Erlass unternehmensinterner Richtlinien die obengenannten Regelungen als Minimum vorzusehen. Bereits vorhandene Vergaberegulungen sollten, soweit entsprechende Vorschriften bisher fehlen, ergänzt werden.

---

<sup>524</sup> Beispielsweise bis 3.000 € (zwei Angebote), ab 5.000 € (vier Angebote) usw.

<sup>525</sup> Vgl. auch Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe, DStGB Dokumentation Nr. 31, April 2003.

#### **4 Verstöße gegen Vergaberichtlinien**

Bei der stichprobeweisen Überprüfung von Vergabeverfahren stellte der Rechnungshof bei mehreren Gesellschaften u. a. Folgendes fest:

- Ein Wohnungsbauunternehmen vergab vier Gewerke, deren Auftragsvolumen sich auf bis zu 1,3 Mio. € je Gewerk belief, indem es weniger als fünf Unternehmen an der Ausschreibung beteiligte.
- Eine Gesellschaft vergab Aufträge ohne nähere Begründung mündlich.
- Freihändige Vergaben mit Auftragswerten bis zu 98.000 € nahmen Gesellschaften zum Teil vor, ohne Vergleichsangebote einzuholen und die Gründe hierfür zu dokumentieren. Teilweise wurde auf der Basis eines früheren Angebots ein Folgeauftrag erteilt.
- Mehrere Unternehmen nahmen bei beschränkten Ausschreibungen regelmäßig keine Bieterwechsel vor. Neue Bieter wurden nicht in das Verfahren aufgenommen.
- Nicht immer lagen Vergabermerke vor.
- Eine Gesellschaft wertete verspätete Angebote.

Mit diesen Vorgehensweisen verstießen die Unternehmen jeweils gegen ihre eigenen Vergaberichtlinien.

Unternehmensinterne Vergaberichtlinien sollen die Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe, die Einheitlichkeit des Vergabeverfahrens sowie eine ausreichende Korruptionsprävention sicherstellen. Diese Zwecke werden nur bei Einhaltung der Richtlinien und des Vergaberechts gewahrt.

Die Gesellschaften sollten durch stichprobenhafte jährliche Untersuchungen überprüfen, ob ihre Mitarbeiter die unternehmensinternen Vergaberichtlinien einhalten. Abweichungen sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Dabei wird empfohlen, das jeweilige kommunale Rechnungsprüfungsamt stärker in die Verfahrensprüfung einzubeziehen.