



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

K.80.21.06

238. Vergleichende Prüfung
"Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen"
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen
Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
(ÜPKKG)

Schlussbericht
für den
Landkreis Darmstadt-Dieburg

10. März 2023

238. Vergleichende Prüfung „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“

nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung

kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

im Auftrag

des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs

Schlussbericht

für den

Landkreis Darmstadt-Dieburg

P & P Treuhand GmbH

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Steuerberatungsgesellschaft

Niederlassung: Idstein

Handelsregister: Wiesbaden HRB 16538

238@penne-pabst.de

www.pup-gruppe.de

Stand: 10. März 2023

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Ansichtenverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	IV
1. Überblick	1
1.1 Ziel der Prüfung und Prüfungsgegenstand	1
1.2 Prüfungsvolumen	1
1.3 Zusammengefasste Prüfungsfeststellungen	1
2. Auftrag sowie Prüfungsverlauf und -methodik	4
2.1 Prüfungsverlauf	4
2.2 Prüfungsmethodik	5
3. Zusammenfassender Bericht	8
4. IKS Zuschussverwaltung	9
4.1 Vorgehensweise zur Prüfung der Zuschüsse	9
4.2 Organisation der Zuschussverwaltung	9
4.3 Auswahl der untersuchten Zuschüsse	13
4.4 Darstellung und Analyse der untersuchten Zuschüsse	14
4.5 Standardisierte Verwendungsnachweise und Mindestanforderungen	19
5. IKS Finanzen	21
5.1 IKS Finanzmanagement und Kasse	21
5.2 IKS Subsysteme	23
5.3 Nachschau zu früheren Empfehlungen zum IKS	31
6. IKS Vergabewesen	33
6.1 Vergaben und die gesetzlichen Anforderungen	33
6.2 Vergaben in zentraler und dezentraler Organisation	35
6.3 Vorgehensweise zur Prüfung des IKS bei Vergaben	36
6.4 Darstellung der ausgewählten Vergaben	36
6.5 Prüfung der Vergaben nach Vergabegrundsätzen - Gleichbehandlung und Wettbewerb	41
6.6 Dokumentation der Vergaben	51
6.7 IKS und Aufwand der Schulreinigung	57
6.8 Nachschau zu früheren Empfehlungen zu Vergaben	63
7. Nachschau	65
7.1 Umfang der Nachschau	65
7.2 Nachschau zur 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“	65
7.3 Nachschau zur 208. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“	66
8. Schlussbemerkung	68

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Darstellung Internes Kontrollsystem	6
Ansicht 2: IKS Zuschüsse Richtlinien Landkreis Darmstadt-Dieburg	10
Ansicht 3: IKS Zuschüsse Organisation Landkreis Darmstadt-Dieburg	11
Ansicht 4: IKS Zuschüsse Prüfrechte Landkreis Darmstadt-Dieburg	11
Ansicht 5: Quervergleich - IKS Zuschussverwaltung	12
Ansicht 6: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Stichproben Zuschüsse 2020-2021 für die Bereiche Soziales, Gesundheit und Kultur	15
Ansicht 7: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Stichproben Zuschüsse 2020-2021 für die Bereiche Bildung und Kirche	17
Ansicht 8: Quervergleich - Zuschussverwaltung	18
Ansicht 9: Internes Kontrollsystem Kasse	21
Ansicht 10: Internes Kontrollsystem Kasse	23
Ansicht 11: IKS bei Subsystemen - Organisatorische Sicherungsmaßnahmen	25
Ansicht 12: IKS bei Subsystemen - prozessintegrierte Kontrollen	26
Ansicht 13: IKS bei Subsystemen - Beachtung des Vier-Augen-Prinzips	27
Ansicht 14: IKS bei Subsystemen - Prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen	28
Ansicht 15: IKS bei Subsystemen - Schnittstellen	29
Ansicht 16: IKS bei Subsystemen - Dokumentation	30
Ansicht 17: IKS bei Subsystemen - Dokumentation des Internen Kontrollsystems	31
Ansicht 18: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse IKS und Subsysteme für die 208. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2018: Landkreise"	32
Ansicht 19: Struktur des Vergaberechts mit Stand 31.12.2021	34
Ansicht 20: Übersicht Verfahrensarten im Ober- und Unterschwellenbereich	35
Ansicht 21: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht ausgewählter Vergaben	36
Ansicht 22: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe Abfall	37
Ansicht 23: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe ÖPNV	38
Ansicht 24: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe Schulreinigung	39
Ansicht 25: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe TOP-Ten-Vergabe I	40
Ansicht 26: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe TOP-Ten-Vergabe II	41
Ansicht 27: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Gleichbehandlung	42
Ansicht 28: Quervergleich - Gleichbehandlung - EU-Schwellenwerte gemäß § 106 (2) GWB	44
Ansicht 29: Quervergleich - Gleichbehandlung - Angemessenheit der Verfahrensart	45
Ansicht 30: Quervergleich - Gleichbehandlung - Einhaltung der Fristen	46
Ansicht 31: Quervergleich - Gleichbehandlung - Angemessenheit der Leistungsform	46
Ansicht 32: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Wettbewerb und Transparenz	48
Ansicht 33: Quervergleich - Wettbewerb und Transparenz	50
Ansicht 34: Quervergleich - Wettbewerb - Vergabeweise	51
Ansicht 35: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 1-5, 9 VgV	53
Ansicht 36: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 6-8, 10-12 VgV	54
Ansicht 37: Quervergleich - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 1-5, 9 VgV	55
Ansicht 38: Quervergleich - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 6-8, 10-12 VgV	56
Ansicht 39: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Dokumentation gemäß § 6 (2) Nr. 1-7 KonzVgV	57

Ansicht 40: Reinigung an Schulen - Leistungsverzeichnis und Standards	58
Ansicht 41: Reinigungsturnus große Schule des Landkreises Darmstadt-Dieburg.....	59
Ansicht 42: Unterhaltsreinigung €/m ² große Schule des Landkreises Darmstadt-Dieburg.....	60
Ansicht 43: Quervergleich: Glasreinigung an Schulen - Wirtschaftlichkeit	60
Ansicht 44: Quervergleich: Unterhaltsreinigung an Schulen - Wirtschaftlichkeit.....	61
Ansicht 45: Quervergleich: Grundreinigung an Schulen - Wirtschaftlichkeit.....	61
Ansicht 46: Quervergleich: Zuschlagskriterien Vergabevermerke Schulreinigung.....	62
Ansicht 47: Quervergleich: Leistungswerte Unterhaltsreinigung an Schulen.....	63
Ansicht 48: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse für die 205. Vergleichende Prüfung "Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II"	64
Ansicht 49: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse für die 205. Vergleichende Prüfung "Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II"	66
Ansicht 50: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse für die 208. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2018: Landkreise"	67

Abkürzungsverzeichnis

BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWG	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	Herausgeber/-in
HVTG	Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz
IKS	Internes Kontrollsystem
KonzVgV	Verordnung über die Vergabe von Konzessionen
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LT-Drs.	Landtagsdrucksachen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SektVO	Sektorenverordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
UVgO	Unterschwellevergabeordnung
ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
USt	Umsatzsteuer
VGv	Vergabeverordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A
VSVgG	Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit

1. Überblick

1.1 Ziel der Prüfung und Prüfungsgegenstand

Die 238. Vergleichende Prüfung „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“ ist eine Fachprüfung. In dieser wurde die Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Internen Kontrollsystems (IKS) nach den Maßstäben der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie der Sachgerechtigkeit untersucht und vergleichend bewertet. Darunter wurde auch das Vergabewesen der geprüften Körperschaften gefasst. Das Ziel war es, aus den Prüfungsfeststellungen Empfehlungen abzuleiten und gegebenenfalls Verbesserungspotenziale für Prozesse und Organisation unter Beachtung einer ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Verwaltung darzustellen. Die Feststellungen, Empfehlungen und Verbesserungspotenziale wurden aus der Nachschau früherer vergleichender Prüfung im Vergleich zum Status quo gewonnen.

In die 238. Vergleichende Prüfung sind acht Körperschaften einbezogen: Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Stadt Hanau, Hochtaunuskreis, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis und Odenwaldkreis.

1.2 Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen bei der 238. Vergleichenden Prüfung „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“ ergibt sich aus dem Gesamtbetrag der untersuchten Vergaben unter Gliederungspunkt 6 „IKS Vergabewesen“ und beträgt beim Landkreis Darmstadt-Dieburg 151.179.035 Euro.

1.3 Zusammengefasste Prüfungsfeststellungen

Die Ergebnisse der Untersuchungen können zusammengefasst wie folgt dargestellt werden:

- IKS Zuschussverwaltung (Gliederungspunkt 4)

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg vergab Zuschüsse in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Kirche, Kultur und Soziales. Die untersuchten Zuschüsse lagen zwischen 108 Euro und 60.000 Euro.

Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg wurden in allen Fällen Unterlagen vorgelegt, die die Zuschussgewährung belegen. In 92 Prozent aller untersuchten Zuschüsse wurden durch Empfänger (Verwendungs-)Nachweise geführt.

- IKS Finanzen (Gliederungspunkt 5)

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte eine allgemeine Dienstanweisung für das Anordnungswesen des gesamten Hauses und eine Dienstanweisung für Handvorschüsse und Zahlstellen erlassen, die nicht alle bestehenden Vorkehrungen und Kontrollmaßnahmen umfassten. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg das Interne Kontrollsystem schriftlich zu dokumentieren.

Als Subsysteme werden Organisationseinheiten bezeichnet, die Sammelanweisungen erstellen, die dann bei der Kasse ohne Einzelbelegprüfung zur Auszahlung gebracht werden. Für solche Subsysteme gelten

in Bezug auf das IKS grundsätzlich die gleichen Anforderungen, wie sie im Finanzwesen selbst gefordert sind.

Zu organisatorischen Sicherungsmaßnahmen wurde festgestellt, dass die Administratorenrechte bei einzelnen Subsystemen nicht angemessen waren. Ebenso wurden den Mitarbeitern teilweise weitreichende Zugriffsrechte eingeräumt. Eine wirksame Funktionstrennung war bei keinem der Subsysteme eingerichtet. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, vorhandene Organisationsstrukturen zur Umsetzung der Funktionstrennung zu nutzen und durch die entsprechende Gestaltung von Zugriffsrechten zu unterstützen. Darüber hinaus sollte die Vergabe privilegierter Zugriffsrechte oder Superrechte vermieden werden.

Weiter wurde festgestellt, dass die Kontrollen beim Landkreis Darmstadt-Dieburg unterschiedlich ausgeprägt waren. Insgesamt wurden einzelne Kontrollen als wirksam beurteilt. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, Zahlungsdaten vor der Weitergabe an das Rechnungswesen zu kontrollieren. Dabei sollten Neuanlagen oder bedeutsame Veränderungen von Daten ausgewertet und der Prüfung durch einen unabhängigen Mitarbeiter oder Vorgesetzten unterzogen werden.

Bei den prozessunabhängigen Überwachungsmaßnahmen zeigte sich, dass die Revision des Landkreises bei einigen Subsystemen regelmäßig Prüfungshandlungen vornahm. Sonstige Maßnahmen waren dagegen weniger verbreitet und häufig nur anlassbezogen vorgesehen. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, in den Bereichen unabhängige Überwachungsmaßnahmen einzurichten oder auszubauen, in denen die Revision nicht oder nur selten Prüfungshandlungen vornimmt.

Darüber hinaus fiel auf, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg für den Übergang von den geprüften Subsystemen zum Rechnungswesen keine automatische Schnittstelle einsetzte. Eine vorhandene Schnittstelle der Software PROSOZ 14plus wurde nicht genutzt. Wir empfehlen dem Landkreis, die Übertragung von Zahlungsdaten so weit wie möglich zu automatisieren.

Das Interne Kontrollsystem war bei den Subsystemen des Landkreises Darmstadt-Dieburg nur vereinzelt dokumentiert. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, Prozesse und Überwachungsmaßnahmen im Rahmen eines Internen Kontrollsystems schriftlich zu fixieren und regelmäßig zu überprüfen.

- IKS Vergabewesen (Gliederungspunkt 6)

Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg wurden fünf Ausschreibungen untersucht. Die größte Ausschreibung war die Vergabe des (interkommunalen) Rettungswesen im Jahr 2017 mit einer Laufzeit von fünf Jahren mit einer Verlängerungsoption von fünf weiteren Jahren. Das Netto-Ausschreibungsvolumen betrug 93,44 Millionen Euro.

Dabei wurden die Kriterien Schwellenwerte, Leistungsform, Verfahrensart sowie die Einhaltung von Fristen und die Vergabevermerke untersucht. Beim Vergabegrundsatz Gleichbehandlung ergaben sich keine Beanstandungen.

Beim Vergabegrundsatz Wettbewerb wurden verschiedene Kriterien untersucht, die den Wettbewerb aufzeigen sollen. Dazu wurden beispielsweise die Anzahl der Angebote und Bieter sowie die Auswahlkriterien dargestellt. Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg ergaben sich keine Beanstandungen.

Die Dokumentation der Vergabeverfahren wurde anhand der Vergabevermerke untersucht. Dabei wurde insbesondere die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften überprüft. Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg ergaben sich teilweise Beanstandungen.

Die Wirtschaftlichkeit der Schulreinigungen wurde am Beispiel einer großen Schule des Landkreises Darmstadt-Dieburg untersucht. Der Quervergleich zeigt, dass die Kosten für die Unterhaltsreinigung in Klassenzimmern bei 15,97 Euro pro Quadratmeter lagen und damit den Maximalwert im Quervergleich stellten. Der Median lag bei 8,84 Euro pro Quadratmeter. Bei den Kosten der Glas- und Fensterreinigung (1,84 Euro/Quadratmeter) lag der Landkreis im Bereich des Median (1,90 Euro/Quadratmeter).

- Rechtliche Feststellungen

Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg ergaben sich über die genannten Beanstandungen bei der Einhaltung von Rechtsvorschriften hinaus keine weiteren rechtlichen Feststellungen und es bestanden keine Rückstände.

- Feststellungen aus der Nachschau (Gliederungspunkt 7)

Folgende Feststellungen ergaben sich aus der Nachschau früherer Vergleichender Prüfungen der Überörtlichen Prüfung.

- 205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ (Gliederungspunkte 6.8 und 7.2)

Die 205. Vergleichende Prüfung befasste sich mit Fragen der Wirtschaftlichkeit und mit Fragen zu den Vergabeverfahren der Verkehrsleistungen. Die Empfehlungen zu den Vergabeverfahren setzte der Landkreis Darmstadt-Dieburg um. Die weiteren Empfehlungen setzte der Landkreis Darmstadt-Dieburg überwiegend um.

- 208. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ (Gliederungspunkte 5.3 und 7.3)

Die Empfehlungen der 208. Vergleichenden Prüfung zum Themenkomplex Rechnungswesen und IKS wurden teilweise umgesetzt. Das Interne Kontrollsystem im Jugendamt und dem schulischen Mobilitätsmanagement ist weiterhin nicht wirksam. Die weiteren Empfehlungen wurden weitgehend umgesetzt.

2. Auftrag sowie Prüfungsverlauf und -methodik

2.1 Prüfungsverlauf

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - hat uns beauftragt, gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I Seite 708) die 238. Vergleichende Prüfung „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“ bei den sieben Landkreisen Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Hochtaunuskreis, Kassel, Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis und der Stadt Hanau vorzunehmen.

Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wurde die Prüfungsanmeldung unter dem 5. Januar 2022 zugeleitet. Die Eingangsbesprechung, in der der Landkreis Darmstadt-Dieburg über Prüfungsinhalte und Prüfungsverfahren informiert wurde, fand am 1. Februar 2022 digital statt. Wir prüften den Landkreis Darmstadt-Dieburg in der Zeit vom 30. Mai 2022 bis zum 8. Juli 2022. Nacherhebungen fanden vom 31. Oktober 2022 bis zum 4. November 2022 statt.

Als Prüfungsunterlagen standen uns die Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke der Gebietskörperschaften geordnet und prüffähig zur Verfügung. Die erbetenen Auskünfte und Nachweise erhielten wir vollständig und fristgerecht.

Bei der Wahrnehmung unserer Aufgaben wurden wir von den für die Zusammenarbeit benannten Personen bereitwillig unterstützt. Gesteuert wurde die praktische Arbeit der Prüfung von den Projektleitern

- | | |
|-------------------------------------|--|
| • der Überörtlichen Prüfung | ROR Herr Gierer |
| • des Landkreises Darmstadt-Dieburg | Leitende Verwaltungsdirektorin Frau von Massow |
| • des Prüfungsbeauftragten | WP/StB Herr Althoff |

Der stellvertretende Projektleiter des Landkreises Darmstadt-Dieburg, Herr Ganz (Oberamtsrat), bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise. Den Umfang unserer formellen und materiellen Prüfungshandlungen haben wir in Arbeitspapieren festgehalten.

Die Erörterungsbesprechung mit dem Landkreis Darmstadt-Dieburg fand digital am 20. September 2022 statt. Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielt der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Schreiben vom 12. Dezember 2022. Die Interimbefassung fand am 11. Januar 2023 statt. Die Prüfungsfeststellungen wurden dem Landkreis Darmstadt-Dieburg am 2. Februar 2023 mit einer vierwöchigen Frist zur Stellungnahme bis 2. März 2023 zugeleitet. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm dazu unter dem 3. März 2023 Stellung. Die Schlussbesprechung fand am 8. März 2023 statt. Über deren Ergebnis wurde ein Protokoll gefertigt, das von der Überörtlichen Prüfung, dem Landkreis Darmstadt-Dieburg und dem Prüfungsbeauftragten unterzeichnet wurde.

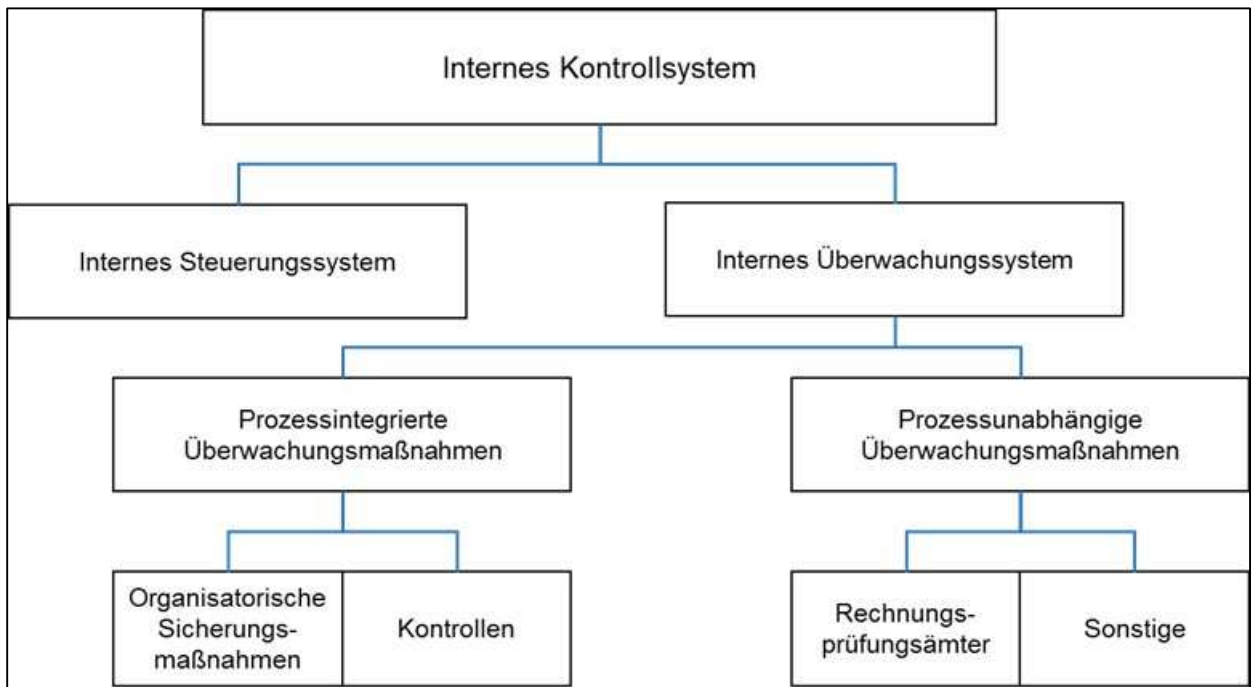
2.2 Prüfungsmethodik

Nach dem ÜPKKG ist zu untersuchen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. Dabei ist grundsätzlich auf vergleichender Grundlage zu prüfen. Nach der Zielsetzung des ÜPKKG geht es darum, einen Vergleich mit anderen kommunalen Körperschaften herbeizuführen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten sowie der jeweiligen kommunalen Körperschaft anhand der vergleichenden Kennzahlen und der Berichte die Chance zu eröffnen, eigenständig die Leistungsfähigkeit zu steigern. Aus dem Vergleich mit den anderen kommunalen Körperschaften lassen sich Umstrukturierungs- und Verbesserungsnotwendigkeiten ableiten. Die Prüfung ist damit auch Basis für Verbesserung. Politische Entscheidungen unterliegen grundsätzlich nicht der Beurteilung durch die Überörtliche Prüfung.

- Prüfungsgegenstand

Unter einem Internen Kontrollsystem (IKS) versteht die Überörtliche Prüfung alle Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen zur Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit und zur Einhaltung der maßgeblichen rechtlichen Vorschriften. Sie sollen die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Handelns sicherstellen, die Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung gewährleisten und die Einhaltung der maßgeblichen rechtlichen Vorschriften garantieren. Ansicht 1 zeigt die Regelungsbereiche eines Internen Kontrollsystems.¹ Übergeordnetes Thema dieser Prüfung ist die Beachtung von Gesetzen und Regeln durch die geprüften Körperschaften und deren Mitarbeiter (Compliance). Zielsetzung ist die Minimierung von wirtschaftlichen und rechtlichen Risiken für die geprüften Körperschaften sowie die Steigerung der Effizienz in den untersuchten Bereichen.

¹ Quelle: IDW Prüfungsstandard: Feststellungen zur Beurteilung von Fehlerrisiken und Reaktionen des Abschlussprüfers auf die beurteilten Fehlerrisiken (IDW PS 261 n.F.), Tz. 20



Ansicht 1: Darstellung Internes Kontrollsystem

Ansicht 1 stellt dar, dass das Interne Kontrollsystem aus Regelungen zur Steuerung (internes Steuerungssystem) und Vorschriften zur Überwachung dieser Regelungen (internes Überwachungssystem) besteht. Die Überörtliche Prüfung hat sich vorliegend auf das interne Überwachungssystem konzentriert. Es setzt sich aus prozessintegrierten und prozessunabhängigen Überwachungsmaßnahmen zusammen.

Ziel der Prüfung ist es, die Maßnahmen des IKS unter Berücksichtigung früherer Ergebnisse aus Überörtlichen Prüfungen in den Bereichen Zuschussverwaltung, Vergabewesen und Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen zu untersuchen und zu bewerten.

- Datengrundlage

Als Datengrundlage zu den Erhebungen dienten Auswertungen aus dem Rechnungswesen und ergänzende Unterlagen, schriftliche Auskünfte der geprüften Körperschaften, Fragebögen sowie Vergabedokumentationen. Weitere Erkenntnisse ergaben sich außerdem aus Besichtigungen und Befragungen.

Wir unterteilten die 238. Vergleichende Prüfung „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“ in folgende Prüfungsschwerpunkte:

- IKS Zuschussverwaltung

Im Bereich der Zuschussverwaltung wurden per zufälliger Stichprobenauswahl Daten der Haushaltsjahre 2020 und 2021 analysiert. Zu diesen Stichproben wurden weitere Unterlagen wie Verträge und Bescheide, Verwendungsnachweise und Prüfungsdokumentationen ausgewertet und weitere Auskünfte eingeholt. Es wurde ermittelt, welche Möglichkeiten für die untersuchten Körperschaften bestehen, Zuschüsse zurückzufordern oder nach der Zuschussgewährung noch Einfluss auf die Zuschussverwendung zu nehmen.

Deswegen wurden Erhebungen zu den eingeräumten Prüfrechten für die örtlichen und überörtlichen Prüfungsorgane vorgenommen.

- IKS Finanzen

In diesem Prüfungsschwerpunkt ergaben sich Erhebungen zum einen für den originären Bereich der Kassenverwaltung und zum anderen für die vorgefundenen Subsysteme. Subsysteme liefern Datensätze, die in der Kasse Auszahlungen begründen, den typischen Kontrollmechanismen durch Belegprüfung in der Kasse jedoch entzogen sind. Neben der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips wurden in der Kasse und den Subsystemen die EDV-Zugriffsrechte und das Berechtigungssystem überprüft. Außerdem wurde die Dokumentation der Kontrollschritte abgefragt.

- IKS Vergabewesen

Bei diesem Untersuchungsgegenstand wurden die wirtschaftlich bedeutendsten Vergaben aus den Bereichen Abfall, öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Schulreinigung und die betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) innerhalb des Prüfungszeitraums (2019-2021) analysiert. Dabei stand die Beurteilung der Vergabevermerke im Vordergrund. Bei der Schulreinigung wurden außerdem Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen am Beispiel einer Schule je geprüfter Körperschaft vorgenommen.

3. Zusammenfassender Bericht

Die Ergebnisse der 238. Vergleichenden Prüfung „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“ werden voraussichtlich in den 38. Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2023) an den Hessischen Landtag aufgenommen werden (§ 6 Absatz 3 Satz 1 ÜPKKG). Der Bericht soll Ende des Jahres 2023 erscheinen. Er wird im Internet unter www.rechnungshof.hessen.de veröffentlicht.

4. IKS Zuschussverwaltung

4.1 Vorgehensweise zur Prüfung der Zuschüsse

Die Gebietskörperschaften bedienen sich für die Aufgabenerfüllung häufig bei Gesellschaften und freien Trägern (z.B. Kinderbetreuung und Sozialhilfe durch gemeinnützige Vereine und Gesellschaften, Stiftungen und Wohlfahrtsverbände). Im Bereich der freiwilligen Leistungen unterstützen sie die Anbieter (z.B. Vereinsförderung, Projektförderung, spezielle Veranstaltungen). Beides wird u.a. über Zuschussgewährung finanziert.

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg betrug in 2020 und 2021 die Summe der Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse insgesamt rund 6,7 Millionen Euro für beide Jahre.

Die ordnungsgemäße Verwendung von Zuschüssen ist von der Gebietskörperschaft sicherzustellen. Bereits bei der 222. Vergleichenden Prüfung Großstädte war die Verwendung von Zuschüssen Prüfungsinhalt, da beispielsweise die Revision der Stadt Frankfurt am Main in Sonderprüfungen Unregelmäßigkeiten bei der Zuschussgewährung an einen freien Wohlfahrtsverband beschrieben hat.² Diese Vorkommnisse waren Anlass, die Zuschusspraxis der Gebietskörperschaften zu prüfen, um gegebenenfalls zusätzliches Risikopotenzial zu identifizieren.

In einem ersten Schritt wurde die Organisation der Zuschussverwaltung untersucht. Im zweiten Schritt wurden die Anforderungen an die Zuschussgewährung anhand von Stichproben analysiert.

Es wurden Prozesse der Antragstellung bei der Gebietskörperschaft sowie die Einräumung der Prüfrechte an die Überörtliche Prüfung sowie an die Körperschaft untersucht. Es handelte sich um eine Prüfung der Organisation und des Ablaufs der Zuschussgewährung und des IKS. Die Abläufe wurden anhand einer Stichprobe überprüft. Die Prüfung umfasste folgende Punkte:

- Organisation der Zuschussverwaltung
- Stichprobe Zuschüsse
 - Basis der Zuschussgewährung
 - Verwendung der Mittel nachgewiesen
 - Einräumung Prüfrechte

4.2 Organisation der Zuschussverwaltung

Die Zuschussverwaltung des Landkreises Darmstadt-Dieburg war aufbau- und ablauforganisatorisch zu untersuchen. Das Interne Kontrollsystem (IKS) der Zuschussverwaltung wurde im Hinblick auf die nachfolgenden Aspekte begutachtet:

² Großstädtebericht (35. Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 20/6483, S. 166

- Richtlinien für die Zuschussgewährung
- (De-)zentrale Zuschussstelle und -datenbank
- Einräumung Prüfrechte

Ansicht 2 zeigt die Vorgehensweise des Landkreises Darmstadt-Dieburg im Hinblick auf Richtlinien zur Zuschussgewährung.

IKS Zuschüsse Richtlinien Landkreis Darmstadt-Dieburg		
Kriterium	Vorgehensweise des LK	Erläuterung
Richtlinie für die Vergabe von Zuschüssen vorhanden?	⊗	Im Landkreis sind teilweise Richtlinien vorhanden. Für den Fachbereich 540 ist eine zentrale Zuschussrichtlinie vorhanden.
Pauschale Zuschussgewährung?	●	-
Freihändige Gewährung bis zu vorgegebenen Betrag möglich?	●	-

Anmerkungen: ✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich
Quelle: Eigene Erhebung, Zuschussbescheide des Landkreises

Ansicht 2: IKS Zuschüsse Richtlinien Landkreis Darmstadt-Dieburg

Ansicht 2 zeigt, dass es im Landkreis Darmstadt-Dieburg keine zentrale Richtlinie für die Vergabe von Zuschüssen im Landkreis Darmstadt-Dieburg gab. Dies beurteilen wir als nicht sachgerecht. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg die Erstellung einer zentralen Richtlinie. Angabegemäß waren pauschale Zuschussgewährungen und freihändige Vergaben bis zu einem vorgegebenen Betrag im Landkreis Darmstadt-Dieburg nicht vorgesehen. Dies beurteilen wir als sachgerecht. Im Rahmen der Erstellung einer Richtlinie empfehlen wir dem Landkreis Darmstadt-Dieburg diese Punkte mit aufzunehmen.

Nachstehend wurde die Organisation der Zuschussverwaltung im Hinblick auf das Vorhandensein und die Nutzung (de-)zentraler Zuschussstellen und -datenbanken untersucht. Mit steigender Nachfrage nach Förderung in (allen) Bereichen der gesellschaftlichen Teilhabe steigt der Bedarf an Zuschüssen an die (Aufgaben-)Träger durch Bund, Länder und Kommunen. Um die Transparenz der Zuschussgewährung sicherzustellen und zu dokumentieren, bietet sich die Einrichtung von zentralen Zuschussstellen und Zuschussdatenbanken an. Mithilfe zentraler Zuschussstellen und -datenbanken auf kommunaler Ebene kann die Gewährung von Zuschüssen institutionell erfasst werden. Durch die Einräumung von Prüfrechten kann die Körperschaft Verwendungsnachweise kontrollieren sowie gegebenenfalls daraus resultierende Rückforderungsansprüche gegenüber Zuschussempfängern geltend machen.

Ansicht 3 zeigt die Organisation der Zuschussverwaltung der untersuchten Körperschaft.

IKS Zuschüsse Organisation Landkreis Darmstadt-Dieburg		
Kriterium	Vorgehensweise des LK	Erläuterung
Zentrale Zuschussstelle vorhanden?	●	-
Zentrale Zuschussdatenbank vorhanden?	●	-
Anmerkungen: ✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich		
Quelle: Eigene Erhebung, Zuschussbescheide des Landkreises		

Ansicht 3: IKS Zuschüsse Organisation Landkreis Darmstadt-Dieburg

In Ansicht 3 wird ersichtlich, dass es im Landkreis Darmstadt-Dieburg weder eine zentrale Zuschussstelle noch eine zentrale Zuschussdatenbank gab. Das beurteilen wir als nicht sachgerecht und empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg Einrichtung einer zentralen Zuschussstelle sowie einer zentralen Zuschussdatenbank.

Nachfolgend wird auf die Prüfrechte der Zuschussverwaltung eingegangen. Kontrollen der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Körperschaften öffentlichen Rechts werden durch die Rechnungsprüfungsämter vorgenommen. Dabei soll die Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit des Haushaltsvollzuges der Körperschaft festgestellt werden. Im Hinblick auf das IKS der Körperschaft öffentlichen Rechts ist das Rechnungsprüfungsamt aufbau- und ablauforganisatorisch wesentlich. Dies zeigt auch das Beispiel der Stadt Frankfurt am Main. Die Stadt hatte bei wesentlichen Zuwendungen keinen Einblick, da keine Prüfrechte eingeräumt waren. Daher war außerdem die Einräumung von Prüfrechten zu analysieren.

In Ansicht 4 ist die Vorgehensweise im Hinblick auf die Einräumung von Prüfrechten zugunsten des örtlichen und überörtlichen Prüfungsorgans im Landkreis Darmstadt-Dieburg dargestellt.

IKS Zuschüsse Prüfrechte Landkreis Darmstadt-Dieburg		
Kriterium	Vorgehensweise des LK	Erläuterung
Generelle Einräumung von Prüfrechten gegenüber bezuschussten Trägern zugunsten des Landkreises?	⊙	Einräumung von Prüfungsrechten bei diversen Zuwendungsempfänger (Träger, Vereine und Kommunen etc.). Regelungen unter anderem in der Richtlinie des Fachbereiches 540 enthalten.
Generelle Einräumung von Prüfrechten gegenüber bezuschussten Trägern zugunsten der Überörtlichen Prüfung?	●	-
Anmerkungen: ✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich		
Quelle: Eigene Erhebung, Zuschussbescheide des Landkreises		

Ansicht 4: IKS Zuschüsse Prüfrechte Landkreis Darmstadt-Dieburg

In Ansicht 4 wird aufgezeigt, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg in den Zuwendungsbescheiden teilweise generellen Prüfrechte für den Landkreis vorsah. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg deswegen, generell Prüfrechte für den Landkreis und für die Überörtliche Prüfung im Sinne des § 5 Absatz 4 ÜPKKG vorzusehen.³

Ansicht 5 zeigt die Organisation der Zuschussverwaltung im Quervergleich.

Quervergleich - IKS Zuschussverwaltung									
		Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Richtlinie	Richtlinie für die Vergabe von Zuschüssen vorhanden?	⊖	⊖	✓	⊖	●	⊖	✓	⊖
	Pauschale Zuschussgewährung?	⊖	●	✓	●	●	✓	●	✓
	Freihändige Gewährung bis zu vorgegebenem Betrag möglich?	⊖	●	✓	✓	●	✓	✓	✓
Organisation	Zentrale Zuschussstelle vorhanden?	●	●	●	✓	●	✓	●	●
	Zentrale Zuschussdatenbank vorhanden?	●	●	●	●	●	✓	⊖	⊖
Prüferecht	Generelle Einräumung von Prüfrechten gegenüber bezuschussten Trägern zugunsten der Körperschaft?	⊖	⊖	✓	●	●	⊖	⊖	●
	Generelle Einräumung von Prüfrechten gegenüber bezuschussten Trägern zugunsten der Überörtlichen Prüfung?	●	●	●	●	●	●	●	●
✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise									
Quelle: Eigene Erhebung, Zuschussbescheide der kommunalen Gebietskörperschaften									

Ansicht 5: Quervergleich - IKS Zuschussverwaltung

³ Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993; GVBl. I 1993, S. 708

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht

(3) Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. Beruht das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

Der Quervergleich in Ansicht 5 zeigt, dass die Stadt Hanau und der Main-Taunus-Kreis eine Richtlinie für die Zuschussvergabe abgefasst hatten. Dies erachten wir als sachgerecht. Im Quervergleich waren teilweise Nebenbedingungen den Zuschussbescheiden als Anlage beigefügt. Daraus ergaben sich Hinweise auf die Verwendungsnachweise, die Prüfrechte und Rückzahlungsmodalitäten. Diese Vorgehensweise empfehlen wir auch den übrigen Körperschaften. Die Nebenbestimmungen können stets fortentwickelt werden, ohne dass die Zuwendungsbescheide oder -verträge anzupassen sind.

Der Landkreis Bergstraße, der Landkreis Darmstadt-Dieburg, der Hochtaunuskreis, der Landkreis Limburg-Weilburg sowie der Odenwaldkreis hatten eine Richtlinie teilweise für spezifische Bereiche abgefasst. Wir empfehlen allen Körperschaften, Richtlinien für die Vergabe von Zuschüssen zu erstellen.

Bei den Landkreisen Limburg-Weilburg und Hochtaunus war eine zentrale Stelle für die Zuschussvergaben eingerichtet und - zumindest in rudimentärer Form - eine Zuschussdatenbank im Landkreis Limburg-Weilburg vorhanden. Wir empfehlen allen Körperschaften die Einrichtung einer zentralen Zuschussstelle und -datenbank.

Prüfrechte zugunsten des Zuschussgebers waren in der Stadt Hanau und teilweise in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Bergstraße, Limburg-Weilburg und Main-Taunus vorgesehen. Prüfrechte zugunsten der Überörtlichen Prüfung waren in keiner der untersuchten Körperschaften vorgesehen. Wir empfehlen grundsätzlich allen Körperschaften die systematische Einräumung von Prüfrechten bei künftigen Zuschussvergaben.

4.3 Auswahl der untersuchten Zuschüsse

Die untersuchten Körperschaften bewilligten im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 eine Vielzahl von Zuschüssen, die nicht vollständig untersucht werden konnten. Die Stichprobenauswahl wurde auf Zuschüsse des Zeitraums 2020 bis 2021 eingegrenzt und fokussierte sich auf wirtschaftlich bedeutende Zuschüsse. Daneben wurden Zuschüsse mittels Zufallsauswahl oder Auffälligkeiten (zum Beispiel Überzahlung) ausgewählt. Investive Zuschüsse wurden grundsätzlich nicht berücksichtigt.

Aus den Meldungen der Körperschaften wurden die untersuchten Zuschüsse bewusst ausgewählt, die in Gliederungspunkt 4.4 dargestellt werden. Dabei wurde der Prozess von der Antragsstellung bis zur Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Körperschaft untersucht. Angeforderte Unterlagen beinhalteten unter anderem Verträge, Bescheide, Vereinbarungen, Nachweise über Mittelverwendung und Abrechnungen einschließlich Rückforderungsbescheide. Die Auswertung dieser Unterlagen ermöglichte Rückschlüsse auf aufbau- und ablauforganisatorische Prozesse der Zuschussverwaltung. Des Weiteren fand eine aggregierte Auswertung der acht Gebietskörperschaften im Quervergleich statt.

Teilweise wurden Mittel aus der Kommunalisierung sozialer Hilfen in Hessen durch die Körperschaften weitergegeben. Mit Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2013 wurde der bedarfsgerechte Ausbau sozialer Infrastruktur im Bundesland Hessen unterstützt. Es wurde untersucht, ob die Körperschaften mit den weitergeleiteten Mitteln aus der Kommunalisierung anders umgingen, als mit Zuschüssen aus den Mitteln der Körperschaften.

4.4 Darstellung und Analyse der untersuchten Zuschüsse

Nachstehend wird die Darstellung und Analyse der untersuchten Zuschüsse des Landkreises Darmstadt-Dieburg vorgenommen. In Ansicht 6 und Ansicht 7 sind die Ergebnisse der Untersuchungen zur Ordnungsmäßigkeit der Zuschussverwaltung dargestellt.

In Ansicht 6 sind die Ergebnisse für die Zuschussverwaltung im Bereich Soziales, Gesundheit und Kultur ersichtlich.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Stichproben Zuschüsse 2020-2021 für die Bereiche Soziales, Gesundheit und Kultur								
Zuschuss		Betrag in €	Zuschuss		Verwendung	Prüfrechte		Erläuterung
			An-/ Vertrag/ Verein- barung	Bescheid/ Beschluss		Land- kreis	Über- örtliche Prüfung	
Soziales	Diako- nisches Werk DA-DI	60.000	Ja	n.e.	Ja	Ja	Nein	Zuwendungs- vertrag für Wohnungs- notfälle
	ZIBB - Zentrum für Information, Beratung und Bildung	2.500	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Zuwendungs- vertrag für soziale Hilfe
	Pro Familia e.V.	53.800	Ja	n.e.	Ja	Ja	Nein	Zuwendungs- vertrag für Familienhilfe
	Sefo Femkom	21.577	Ja	n.e.	Ja	Ja	Nein	Zuwendungs- vertrag für Chancen- gleichheit von Frauen
	Lebenshilfe Dieburg e. V.	12.420	Ja	n.e.	Ja	Ja	Ja	Zuwendungs- vertrag für Assistenz bzgl. Teilhabe am alltägl. Leben
Gesundheit	Weiterleben e.V.	25.000	Ja	n.e.	Ja	Ja	Nein	Vereinbarung für gesundheitl. Beratungs- & Präventions- leistungen
Kultur	Regional- manage- ment Da-Di	-20.000	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Rückzahlung für Projekt zur Entwicklung ländl. Raum

Anmerkung: n.e. = nicht erforderlich

Quelle: Zuschussunterlagen des Landkreises

Ansicht 6: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Stichproben Zuschüsse 2020-2021 für die Bereiche Soziales, Gesundheit und Kultur

Bei den in Ansicht 6 untersuchten Zuschüssen im Bereich Soziales, Gesundheit und Kultur waren in allen Fällen Verträge und Bescheide vorhanden, die den Zuschuss begründeten. In allen Fällen wurde die Verwendung nachgewiesen. Prüfrechte für den Landkreis Darmstadt-Dieburg waren in allen bis auf einem Fall eingeräumt. Prüfrechte für die Überörtliche Prüfung waren in zwei Fällen nicht vorgesehen. Der Nachweis der Verwendung unterschied sich bei den kommunalisierten Mitteln nicht von den übrigen Nachweisen zur Verwendung.

Ansicht 7 stellt die untersuchten Zuschüsse aus dem Bereich Bildung und Kirche dar.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Stichproben Zuschüsse 2020-2021 für die Bereiche Bildung und Kirche								
Zuschuss		Betrag in €	Zuschuss		Verwendung	Prüfrechte		Erläuterung
			An-/ Vertrag/ Verein- barung	Bescheid/ Beschluss	Nachweis durch Empfänger geführt	Land- kreis	Über- örtliche Prüfung	
Bildung	CJD Rhein- Main	11.720	Ja	n.e.	Ja	Ja	Nein	Vereinbarung Gestellung von sozialpädä- gogischem Personal
	Friedrich- Ebert-Schule	-36.934	Ja	Ja	Ja	n.e.	n.e.	pandemie- bedingter Teilerlass von Eltern- beiträgen für Betreuungs- angebote an Schulen
	Förderverein Stephan- Gruber- Schule	10.301	n.e.	Ja	Ja	Ja	Ja	Finanzierung Projekt für Betreuungs- angebote an Schulen
	AWO Soziale Dienste gGmbH	5.071	n.e.	Ja	Ja	Ja	Ja	Finanzierung Projekt für Betreuungs- angebote an Schulen
	Bildungs- werk der Hessischen Wirtschaft	17.000	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Vereinbarung Projekt für Beratungs- angebot
Kirche	Ev. Kirchen- gemeinde Erzhausen	108	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Zuwendung für kirchliches Freizeit- angebot

Anmerkung: n.e. = nicht erforderlich

Quelle: Zuschussunterlagen des Landkreises

Ansicht 7: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Stichproben Zuschüsse 2020-2021 für die Bereiche Bildung und Kirche

Bei den in Ansicht 7 untersuchten Zuschüssen im Bereich Bildung und Kirche wurde die Verwendung, bis auf einen Fall, nachgewiesen. In allen Fällen lagen den Zuschüssen Verträge oder Bescheide zugrunde.

Für den Landkreis waren, bis auf einem Fall, stets Prüfrechte vorgesehen. Für die Überörtliche Prüfung waren Prüfrechte in zwei Fällen eingeräumt.

Aus Ansicht 6 und Ansicht 7 kann entnommen werden, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg den Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit teilweise entsprach. Als sachgerecht wird beurteilt, dass in allen untersuchten Fällen ein Antrag, eine Vereinbarung oder ein Bescheid vorlag. Die Einräumung von Prüfungsrechten für die Körperschaft und die Überörtliche Prüfung war nicht in allen Fällen gegeben. Es liegt im Ermessen der Körperschaften Prüfrechte für die Überörtliche Prüfung vorzusehen. Zur Verhinderung dolo-
ser Handlungen erachtet die Überörtliche Prüfung es als besonders wirkungsvoll, wenn mehrere Institutionen Prüfrechte haben, selbst dann, wenn diese nicht konsequent in Anspruch genommen werden. Deswegen empfehlen wir dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, zukünftig Prüfrechte für die Überörtliche Prüfung vorzusehen.

Die oben beschriebenen Untersuchungen wurden auch bei den übrigen Körperschaften des Quervergleichs vorgenommen.

Quervergleich - Zuschussverwaltung									
		Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hana u	Hochtaunu s	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunu s	Odenwald
Zuschuss	An- / Vertrag / Vereinbarung / Beschluss / Bescheid	100%	100%	100%	100%	100%	100%	95%	93%
Verwendung	Nachweis durch Empfänger geführt	92%	92%	100%	100%	75%	70%	90%	93%
Prüfrechte	Landkreis / Stadt	69%	85%	80%	88%	100%	70%	80%	93%
	Überörtliche Prüfung	23%	33%	30%	75%	17%	10%	25%	43%
Quelle: Eigene Erhebung; Zuschussunterlagen der kommunalen Gebietskörperschaften									

Ansicht 8: Quervergleich - Zuschussverwaltung

Der Quervergleich in Ansicht 8 zeigt, dass im Landkreis Darmstadt-Dieburg in allen Fällen ein Antrag beziehungsweise ein Vertrag oder eine Vereinbarung vorgelegt werden konnte. Im Quervergleich war dies lediglich bei fünf weiteren Körperschaften der Fall. 92 Prozent aller untersuchten Zuschüsse wiesen durch Empfänger geführte Nachweise auf. Dies erachten wir als sachgerecht. Im Quervergleich der Körperschaften fiel allerdings auf, dass die Nachweise nicht standardisiert waren. Prüfrechte zugunsten des Landkreises Darmstadt-Dieburg wurden zu 85 Prozent eingeräumt, Prüfrechte zugunsten der Überörtlichen Prüfung zu 33 Prozent.

4.5 Standardisierte Verwendungsnachweise und Mindestanforderungen

Der Quervergleich in Gliederungspunkt 4.4 zeigt, dass die Verwendung der Mittel in der Mehrzahl der Fälle nachgewiesen wurde. Dabei folgte der Nachweis der Verwendung keinem festgelegten Schema. Teilweise mussten die Nachweise für die Mittelverwendung aufwändig zusammengetragen werden, um zu einem Prüfungsergebnis zu gelangen.

Für den Nachweis der Verwendung der hingegebenen Zuwendungen gab es kein gesetzliches Sollobjekt. Es bestanden einzig Vordrucke für einfache Verwendungsnachweise, die von hessischen Ministerien veröffentlicht und teilweise genutzt wurden. Gesetzliche Vorgaben für das Führen eines Verwendungsnachweises gab es nicht.

Ein Verwendungsnachweis stellt im Prozess der Zuwendungen einen bedeutsamen Meilenstein dar. Wenn die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen durch den Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis nicht nachgewiesen werden kann, werden Zuwendungen möglicherweise durch den Zuwendungsgeber zurückgefordert. Der Verwendungsnachweis ist im Prozess der Zuwendungen deswegen ein wichtiger Bestandteil des IKS. Für einen sachgerechten Verwendungsnachweis und dessen Dokumentation sollten deswegen standardisierte Mindestanforderungen gelten.

Gespräche mit den Rechnungsprüfungsämtern haben ergeben, dass diese teilweise bereits selbst Checklisten und Vorgaben für die ordnungsgemäße Führung von Verwendungsnachweisen erstellten. Aus dem Quervergleich ergab sich, dass die Körperschaften teilweise Nebenbestimmungen mit Hinweisen zum Nachweis der Verwendung nutzten. Dies war von Bedeutung, um den Fachämtern, die für die Prüfung der Verwendungen sachlich zuständig waren, Hinweise zu geben, welche Prüfungshandlungen erforderlich und sinnvoll sind.

Im Folgenden sind beispielhaft solche Mindestanforderungen dargestellt. Dabei wurden vorhandene Unterlagen und Informationen der Körperschaften, die zum Erhebungszeitpunkt vorlagen, verarbeitet. Das waren beispielsweise Checklisten und Richtlinien.

- Grundlegende Mindestanforderungen

Hierunter sind einfache Anforderung an die Ordnungsmäßigkeit zu verstehen. Ein Verwendungsnachweis sollte klar und übersichtlich gegliedert sein, so dass eine prüfende Stelle schnell und einfach einen Überblick über die Zuwendungen und die Verwendung erhält. Dazu gehört die Nennung des Zweckes, des Zuwendungsempfängers und des Zuwendungsbetrags. Danach schließt sich die sachliche und rechnerische Prüfung an. Die Verwendung eines Vordrucks ist zu empfehlen, um alle Rahmendaten standardisiert abzufragen.

Ein Verwendungsnachweis sollte mit rechtsverbindlicher Unterschrift des Zuwendungsempfängers versehen sein. Die Anlagen zum Verwendungsnachweis sollten referenziert und auf dem Verwendungsnachweis angegeben sein.

Abschließend sollte die Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Verwaltung des Zuwendungsgebers oder seiner prüfenden Stelle auf dem Verwendungsnachweis vermerkt sein, damit nachvollzogen werden kann, ob eine Prüfung tatsächlich stattgefunden hat. Die Prüfung sollte unter Beachtung des Vier-Augen-Systems vorgenommen werden.

Teil der Prüfung sollte außerdem sein, ob vergaberechtliche Vorschriften eingehalten wurden. Dabei kann auf die beim Zuwendungsgeber intern geltenden Regelungen Bezug genommen werden, zumindest auf die allgemein geltenden Regelungen des Vergaberechts.

- Mindestanforderungen an die rechnerische Prüfung und das Zahlenwerk

Die rechnerische Prüfung umfasst zumindest die summarische Prüfung von Ausgaben, Einnahmen und dem Endergebnis. Daneben sind die Zahlen des Verwendungsnachweises zu plausibilisieren. Neben der Angabe der Personalkosten kann beispielsweise die Angabe der Personalfälle mit Eingruppierung gefordert werden, um die Personalkosten je Personalfall zu plausibilisieren.

Die rechnerische Prüfung kann Feststellungen zur fristgemäßen Verwendung der Zuwendungen enthalten, Angaben zu angefallenen und verwendeten Habenzinsen oder Informationen zur Berechtigung zum Vorsteuerabzug abfragen. Sollte der Zuwendungsempfänger Eigenmittel eingebracht haben, sollten diese aufgeführt werden, um eine Zuwendungsquote zu ermitteln.

- Mindestanforderungen an die sachliche Prüfung

Zuwendungen werden durch die öffentliche Verwaltung ausgereicht, weil sie ein Interesse an der Erfüllung bestimmter Aufgaben hat, diese selbst nicht ausführen kann oder will. Es entspricht also dem Wesen eines Verwendungsnachweises, wenn ein sachlicher Bericht zur Mittelverwendung erstattet wird. Dieser sollte überprüfbare Angaben enthalten. Das können zum Beispiel die Anzahl der geförderten Personen und die Auslastung der geförderten Einrichtung sein. Die Prüfung des sachlichen Berichts besteht dann im Kern darin, festzustellen, ob die sachlichen Ziele mit der Bezuschussung tatsächlich erreicht wurden.

- Mindestanforderungen an die Dokumentation

Der Verwendungsnachweis sollte ein abgeschlossenes Dokument sein, das alle Daten des Zuwendungsempfängers und alle Prüfungsvermerke darstellt. Verwendungen, die über eine Vielzahl von Unterlagen und Fragmenten nachgewiesen sind, erfüllen nicht die Anforderungen einer nachvollziehbaren und damit sachgerechten Dokumentation.

Wir empfehlen allen geprüften Körperschaften, die Prüfung der Verwendungsnachweise weiter zu standardisieren. Wir empfehlen allen geprüften Körperschaften außerdem, zu überprüfen, ob die Prüfung des Verwendungsnachweises standardmäßig in den digitalen Workflow integriert werden kann.

5. IKS Finanzen

5.1 IKS Finanzmanagement und Kasse

Die Kassen sind wesentliches Element der prozessintegrierten Überwachungsmaßnahmen. Gemäß § 6 Absatz 1 der Gemeindekassenverordnung (GemKVO)⁴ dürfen sie Einzahlungen, Auszahlungen oder Buchungen nur vornehmen, wenn ihnen eine den Vorschriften entsprechende Anordnung vorliegt. Darüber hinaus ist in § 5 Absatz 2 GemKVO geregelt, dass Zahlungsverkehr und Buchführung nicht von derselben Person wahrgenommen werden sollen. Damit ist die Funktionstrennung hier fest verankert.

Bei der Prüfung des IKS wurde untersucht, ob die vorgefundenen Abläufe die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips sicherstellen. Die Beurteilung erstreckte sich auf die Administratorenrechte, die Gestaltung der Zugriffsrechte, die digitale Abbildung der Funktionstrennung und die Dokumentation des Internen Kontrollsystems. Ansicht 9 zeigt die Ergebnisse des Landkreises Darmstadt-Dieburg.

Internes Kontrollsystem Kasse				
	Administratorenrechte angemessen	Zugriffsrechte angemessen	Digitale Abbildung der Funktionstrennung	Dokumentation zum IKS vorhanden
Landkreis Darmstadt-Dieburg	✓	✓	✓	⊖
✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise				
Quelle: Eigene Erhebungen				

Ansicht 9: Internes Kontrollsystem Kasse

Die Vergabe der Zugriffsrechte soll sicherstellen, dass eine Funktionstrennung auch im EDV-System besteht und nicht umgangen werden kann. Hier ist zunächst bedeutsam, von wem Zugriffsrechte vergeben werden können. Administratorenrechte gewähren einem Nutzer erweiterte Rechte und sollten deshalb nur eingeschränkt gewährt werden. Mitarbeiter der Kassen sollten grundsätzlich nicht über Administratorenrechte verfügen. Darüber hinaus sehen wir in einer hohen Zahl an Administratorenrechten ein Risiko für das Vier-Augen-Prinzip und für weitreichende Fehlbedienungen.

Die Vergabe der Administratorenrechte bei der Kasse des Landkreises Darmstadt-Dieburg beurteilen wir als sachgerecht.

- Gestaltung der Zugriffsrechte

Des Weiteren sollten systemisch ausschließlich Kassenmitarbeiter legitimiert sein, Auszahlungen vorzunehmen. Es wurde untersucht, ob die kassenführenden Personen keine weiteren Vollmachten besitzen. Sie dürfen nur legitimiert sein, Auszahlungen vorzunehmen. Es muss ausgeschlossen sein, dass sie Änderungen an den Vorgaben der vorgelagerten Stellen vornehmen dürfen oder selbst Anordnungsbefugnis

⁴ Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden (Gemeindekassenverordnung - GemKVO) vom 27. Dezember 2011, GVBl. I 2011, S. 830.

besitzen. Diese Trennung haben wir anhand der Handlungsmöglichkeiten bei verschiedenen Prozessen beurteilt und ergänzend durch Systemauswertungen der Zugriffsberechtigungen überprüft.

Die Gestaltung der Zugriffsrechte beim Landkreis Darmstadt-Dieburg erachten wir als angemessen.

- Digitale Abbildung der Funktionstrennung

Neben Effizienzsteigerungen ermöglicht ein digitaler Workflow eine Verbesserung des Vier-Augen-Prinzips. Denn in einem digitalen Workflow kann die Trennung von Rechten und Befugnissen systemisch in der Rechteverwaltung festgelegt werden. Zusätzlich ist der Ablauf von der Ersterfassung bis zur Auszahlung hinterlegt. Die systemisch im digitalen Workflow hinterlegte Vorgabe, dass eine Person nicht sachlich und rechnerisch feststellen und anordnen kann oder eine eigene Anordnung zur Auszahlung bringen kann, stellt das Vier-Augen-Prinzip sicher.

Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg war ein Rechnungsworkflow flächendeckend eingerichtet.

- Dokumentation des Internen Kontrollsystems

Mit Hilfe einer schriftlichen Erfassung und Standardisierung aller Prozesse, organisatorischer Maßnahmen und Kontrollen können den Mitarbeitern und Vorgesetzten die für sie relevanten Informationen zum Internen Kontrollsystem zugänglich und transparent gemacht werden. So können Kontrollen vollständig durchgeführt, Schwächen erkannt und notwendige Anpassungen vorgenommen werden. Die Funktionsfähigkeit und ständige Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems wird damit gesichert.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte eine allgemeine Dienstanweisung für das Anordnungswesen des gesamten Hauses erlassen. Darüber hinaus gab es eine Dienstanweisung für die Kassenführung, die sich auf Handvorschüsse und Zahlstellen bezog. Beide umfassten nicht alle bestehenden Vorkehrungen und Kontrollmaßnahmen. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg die vorhandenen Regelungen zu ergänzen, um das Interne Kontrollsystem vollständig zu dokumentieren.

Im Quervergleich werden die Feststellungen zum Internen Kontrollsystem bei der Kasse in Ansicht 10 dargestellt.

Internes Kontrollsystem Kasse				
	Administra- torenrechte angemessen	Zugriffsrechte angemessen	Digitale Abbildung der Funktions- trennung	Dokumentation zum IKS vorhanden
Bergstraße	✓	✓	✓	⊗
Darmstadt-Dieburg	✓	✓	✓	⊗
Hanau	✓	⊗	✓	⊗
Hochtaunus	✓	✓	⊗	⊗
Kassel	✓	●	⊗	⊗
Limburg-Weilburg	✓	●	✓	⊗
Main-Taunus	✓	✓	⊗	⊗
Odenwald	●	●	✓	⊗
✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise				
Quelle: Eigene Erhebungen				

Ansicht 10: Internes Kontrollsystem Kasse

Ansicht 10 macht deutlich, dass die Administratorenrechte bei den Körperschaften mit nur einer Ausnahme angemessen waren. Dagegen wurden den Kassenmitarbeitern teilweise erweiterte Zugriffsrechte auf Stammdaten oder die Debitorenbuchhaltung eingeräumt. Ein digitaler Workflow war bei allen Körperschaften bereits eingeführt, teilweise noch nicht flächendeckend implementiert. Als Dokumentation zum Internen Kontrollsystem wurden überwiegend Prozessdarstellungen und Dienstabweisungen vorgelegt.

5.2 IKS Subsysteme

Als Subsysteme werden Organisationseinheiten bezeichnet, die Sammelanweisungen erstellen, die dann bei der Kasse ohne Einzelbelegpr fung zur Auszahlung gebracht werden. Die Kasse kann die Funktions-trennung zwischen anordnender und auszahlender Stelle und somit das Vier-Augen-Prinzip bei Subsystemen nicht sicherstellen. Für Subsysteme gelten in Bezug auf das Interne Kontrollsystem grundsätzlich die gleichen Anforderungen, wie sie im Finanzwesen selbst gefordert sind.

Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg wurden die folgenden Fachanwendungen als wesentliche Subsysteme eingestuft:

- OPEN/PROSOZ zur Abrechnung von Fällen des SGB II und SGB XII sowie dem Asylbewerberleistungsgesetz
- PROSOZ 14plus zur Abrechnung von Jugendhilfemaßnahmen
- SAP HCM zur Personalabrechnung

- Civento zur Erstattung der Kosten für die Schülerbeförderung
- Session zur Abrechnung von Sitzungsgeldern
- VollKomm zur Bearbeitung von Vollstreckungsfällen

Bei den genannten Subsystemen können prozessintegrierte und prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen genutzt werden. Während prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen insbesondere aufgetretene Fehler aufdecken können, tragen prozessintegrierte Überwachungsmaßnahmen zur aktiven Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips bei. Sie werden in organisatorische Sicherungsmaßnahmen und Kontrollen unterschieden.

- Organisatorische Sicherungsmaßnahmen

Organisatorische Sicherungsmaßnahmen sind laufende und automatische Einrichtungen, die in Organisation und Arbeitsabläufe integriert sind. Die organisatorische Trennung von Bearbeitungsschritten oder Zuständigkeiten ist dabei bedeutsam. Solche Maßnahmen sind dann besonders wirksam, wenn sie durch entsprechende Zugriffsbeschränkungen auch in der EDV sichergestellt werden. Dies schließt auch weitreichende Administratorenrechte ein, die nur einem unabhängigen Mitarbeiter eingeräumt werden sollten. Sachbearbeiter sollten grundsätzlich nicht über Administratorenrechte verfügen.

Ansicht 11 zeigt die organisatorischen Sicherungsmaßnahmen bei den Subsystemen der Körperschaft.

IKS bei Subsystemen - Organisatorische Sicherungsmaßnahmen		Administratorenrechte angemessen	Benutzerprofile angemessen	Funktions- trennung vorhanden	Funktions- trennung systemseitig unterstützt
Jobcenter	OPEN/ PROSOZ	✓	✓	✓	⊖
Soziales	OPEN/ PROSOZ	✓	✓	⊖	⊖
Migration	OPEN/ PROSOZ	⊖	✓	⊖	●
Jugendhilfe	PROSOZ 14plus	✓	✓	⊖	⊖
Beistandschaften	PROSOZ 14plus	✓	●	●	●
Unterhaltsvorschuss	PROSOZ 14plus	✓	✓	✓	⊖
Personalabrechnung	SAP HCM	✓	✓	⊖	●
Schülerbeförderung	Civento	✓	●	●	●
Kreisorgane	Session	●	⊖	⊖	⊖
Vollstreckung	VollKomm	●	●	●	●

✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 11: IKS bei Subsystemen - Organisatorische Sicherungsmaßnahmen

Ansicht 11 zeigt, dass beim Landkreis Darmstadt-Dieburg die Administratorenrechte bei einzelnen Subsystemen nicht angemessen waren. Ebenso wurden den Mitarbeitern teilweise weitreichende Zugriffsrechte eingeräumt. Organisatorisch war eine Funktionstrennung bei den Systemen regelmäßig eingerichtet. Die Wirksamkeit der Maßnahmen konnte bei keinem der Subsysteme durch technische Maßnahmen sichergestellt werden.

Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, vorhandene Organisationsstrukturen zur Umsetzung der Funktionstrennung zu nutzen und durch die entsprechende Gestaltung von Zugriffsrechten zu unterstützen. Darüber hinaus sollte die Vergabe privilegierter Zugriffsrechte oder Superrechte vermieden werden. Insbesondere bei der Migration und der Vollstreckung wäre es sinnvoll, die Stammdatenpflege von der laufenden Bearbeitung zu trennen. Im Bereich Unterhaltsvorschuss sollte die separate Stammdatenerfassung durch die Teamassistenz mit Hilfe dieser allein vorbehaltenen Zugriffsrechte unterstützt werden.

- Kontrollen

Kontrollen sind sämtliche Überwachungsmaßnahmen, die auf die Einhaltung von Vorgaben gerichtet sind. Dabei soll durch die Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit die Entstehung von Fehlern verhindert werden. Zufällige, stichprobenartige Überprüfungen können ein Vier-Augen-Prinzip nicht vollständig gewährleisten. Die zielgerichtete Kontrolle sensibler Eingaben und Inhalte ist dagegen besonders wirksam.

Darüber hinaus können statistische Auswertungen oder Plausibilitätsprüfungen die vorhandenen Kontrollmechanismen ergänzen. Sämtliche Kontrollmaßnahmen wirken sich positiv auf das Kontrollbewusstsein der Mitarbeiter und damit auf die Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems aus.

In Ansicht 12 werden die prozessintegrierten Kontrollmaßnahmen des Landkreises Darmstadt-Dieburg dargestellt.

IKS bei Subsystemen - prozessintegrierte Kontrollen					
		Stichprobenhafte Kontrollen	Vollständige Kontrolle bedeutsamer Veränderungen	Ergänzende Auswertungen und Plausibilitätsprüfungen	Kontrollen wirksam
Jobcenter	OPEN/ PROSOZ	✓	⊖	⊖	⊖
Soziales	OPEN/ PROSOZ	✓	✓	✓	✓
Migration	OPEN/ PROSOZ	✓	●	✓	⊖
Jugendhilfe	PROSOZ 14plus	⊖	●	●	⊖
Beistandschaften	PROSOZ 14plus	✓	●	⊖	⊖
Unterhaltsvorschuss	PROSOZ 14plus	●	⊖	⊖	⊖
Personalabrechnung	SAP HCM	✓	✓	✓	✓
Schülerbeförderung	Civento	✓	●	●	⊖
Kreisorgane	Session	●	●	⊖	⊖
Vollstreckung	VollKomm	●	●	✓	⊖

✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 12: IKS bei Subsystemen - prozessintegrierte Kontrollen

Ansicht 12 macht deutlich, dass die Kontrollen beim Landkreis Darmstadt-Dieburg unterschiedlich ausgeprägt waren. Stichprobenhafte Prüfung waren verbreiteter als zielgerichtete Kontrollmaßnahmen. Statistische Auswertungen oder Plausibilitätsprüfungen wurden nur vereinzelt zu Kontrollzwecken eingesetzt. Insgesamt wurden nur einzelne Kontrollen als wirksam beurteilt.

Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, grundsätzlich Zahlungsdaten vor der Weitergabe an das Rechnungswesen zu kontrollieren. Dabei sollten Neuanlagen oder bedeutsame Veränderungen von Daten ausgewertet und der Prüfung durch einen unabhängigen Mitarbeiter oder Vorgesetzten unterzogen werden. Zur technischen Unterstützung können Freigabemechanismen oder Auswertungsmodule verwendet werden. Besonders bei den Kreisorganen sollten zielgerichtete Kontrollen etabliert werden. Beim Jobcenter sollte die Wertgrenze für die Freigabe von Fällen aufgehoben werden, da diese gezielt unterlaufen werden kann.

- Beachtung des Vier-Augen-Prinzips

Eine weitgehende Beachtung des Vier-Augen-Prinzips kann sowohl durch eine wirksame Funktionstrennung als auch durch wirksame Kontrollen sichergestellt werden. Im Quervergleich ergibt sich dazu folgendes Bild:

IKS bei Subsystemen - Beachtung des Vier-Augen-Prinzips								
	Berg- straße	Darm- stadt- Dieburg	Hanau	Hoch- taunus	Kassel	Limburg- Weilburg	Main- Taunus	Oden- wald
Jobcenter	✓	⊖	n.g.	✓	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.
Soziales	✓	✓	n.g.	✓	⊖	⊖	n.g.	✓
Migration	n.g.	⊖	n.g.	✓	⊖	n.g.	n.g.	n.g.
Jugendhilfe	✓	⊖	⊖	✓	⊖	⊖	⊖	⊖
Personal- abrechnung	⊖	✓	✓	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖
Schüler- beförderung	⊖	⊖	n.g.	⊖	⊖	n.g.	n.g.	n.g.
Volks- hochschule	✓	n.g.	⊖	n.g.	⊖	n.g.	n.g.	⊖
Kreisorgane	n.g.	⊖	n.g.	✓	✓	⊖	n.g.	n.g.
Vollstreckung	n.g.	⊖	n.g.	n.g.	⊖	n.g.	✓	n.g.
Brandschutz	n.g.	n.g.	⊖	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.

✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise, n.g. = nicht geprüft (Geprüft wurden ausschließlich Systeme, die zur Erstellung von Sammelanweisungen über die Kassen der jeweiligen Körperschaften eingesetzt wurden. Nicht softwaregestützte Prozesse oder Prozesse bei ausgegliederten Einheiten wurden daher nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wurde ein Subsystem aufgrund entsprechender Untersuchungen der Revision nicht in die Prüfung einbezogen.)

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 13: IKS bei Subsystemen - Beachtung des Vier-Augen-Prinzips

Der Quervergleich in Ansicht 13 zeigt, dass alle Körperschaften im Hinblick auf die vollständige Beachtung des Vier-Augen-Prinzips bei den Subsystemen Verbesserungspotenziale hatten. Dabei gaben der Landkreis Bergstraße und der Hochtaunuskreis nur in zwei Fällen Anlass zur Beanstandung, während beim Landkreis Limburg-Weilburg keines der Subsysteme wirksame Maßnahmen vorweisen konnte. Um die Möglichkeit von dolosen Handlungen einzuschränken, empfehlen wir allen Körperschaften eine wirksame Funktionstrennung und gezielte Kontrollen einzurichten.

- Prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen

Prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen werden durch unabhängige Überwachungsträger vorgenommen, die weder in die Arbeitsabläufe integriert noch für das Ergebnis der überwachten Prozesse verantwortlich sein sollen. Die Interne Revision ist eine solche prozessunabhängige Institution, die Strukturen

und Aktivitäten prüft und beurteilt. Sie kann Fallprüfungen vornehmen, Sonderthemen verfolgen oder die Zahlungsdaten überprüfen. Daneben können auch sonstige prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen durch Stabsstellen oder Dienstvorgesetzte festgelegt sein.

Eine Übersicht über die prozessunabhängigen Überwachungsmaßnahmen des Landkreises Darmstadt-Dieburg geht aus Ansicht 14 hervor.

IKS bei Subsystemen - Prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen			
		Prüfungshandlungen der Revision	sonstige prozessunabhängige Maßnahmen
Jobcenter	OPEN/ PROSOZ	✓	●
Soziales	OPEN/ PROSOZ	✓	⊙
Migration	OPEN/ PROSOZ	✓	⊙
Jugendhilfe	PROSOZ 14plus	✓	⊙
Beistandschaften	PROSOZ 14plus	●	●
Unterhaltsvorschuss	PROSOZ 14plus	✓	⊙
Personalabrechnung	SAP HCM	✓	⊙
Schülerbeförderung	Civento	●	●
Kreisorgane	Session	●	●
Vollstreckung	VollKomm	●	⊙

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 14: IKS bei Subsystemen - Prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen

Aus Ansicht 14 geht hervor, dass die Revision bei einigen Subsystemen regelmäßig Prüfungshandlungen vornahm. Sonstige Maßnahmen waren dagegen weniger verbreitet und wurden häufig nur anlassbezogen vorgenommen.

Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, in den Bereichen unabhängige Überwachungsmaßnahmen einzurichten oder auszubauen, in denen die Revision nicht oder nur selten Prüfungshandlungen vornimmt.

- Schnittstellen

Schnittstellen bilden die Verbindung zwischen den Subsystemen und dem Rechnungswesen- oder Bankprogramm und werden zur Übermittlung der Zahlungsdatensätze verwendet. Sie sind von Bedeutung, weil durch ihre Automatisierung manuelle Eingriffe in den Zahlungsprozess minimiert werden können. Manuell

einzuspielende Dateien sind - bei Einhaltung eines Zahlenlogarithmus - regelmäßig editierbar. Gemeinsame Tauschlaufwerke bieten dabei nur eine gewisse Sicherheit. Wir haben untersucht, inwieweit automatische Schnittstellen von den Körperschaften verwendet wurden.⁵

Die Nutzung automatischer Schnittstellen geht aus Ansicht 15 hervor.

IKS bei Subsystemen - Schnittstellen		
		automatische Schnittstelle
Jobcenter	OPEN/ PROSOZ	●
Soziales	OPEN/ PROSOZ	●
Migration	OPEN/ PROSOZ	●
Jugendhilfe	PROSOZ 14plus	●
Beistandschaften	PROSOZ 14plus	●
Unterhaltsvorschuss	PROSOZ 14plus	●
Personalabrechnung	SAP HCM	●
Schülerbeförderung	Civento	●
Kreisorgane	Session	●
Vollstreckung	VollKomm	●
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise		
Quelle: Eigene Erhebungen		

Ansicht 15: IKS bei Subsystemen - Schnittstellen

Ansicht 15 zeigt, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg für den Übergang von den geprüften Subsystemen zum Rechnungswesen oder Bankprogramm keine automatische Schnittstelle einsetzte. Eine vorhandene Schnittstelle der Software PROSOZ 14plus wurde zum Erhebungszeitpunkt nicht genutzt. Die Nutzung der Schnittstelle Prosoz 14+ / SAP befindet sich in Abstimmung mit dem Rechnungswesen und soll 2023 eingeführt werden.

Wir empfehlen der Körperschaft, die Übertragung von Zahlungsdaten so weit wie möglich zu automatisieren. Dabei war der Landkreis auf die Unterstützung der Softwareanbieter angewiesen.

⁵ Der Landkreis Darmstadt-Dieburg sicherte Auslagerungsdateien mit einem HASH-Code ab, welcher eine weitere Sicherungsmaßnahme darstellte.

- Dokumentation

Eine schriftliche Darstellung und Standardisierung der vorhandenen Vorkehrungen erzeugt Transparenz für Vorgesetzte und Mitarbeiter. Wenn Prozesse, organisatorische Maßnahmen und Kontrollen definiert und allen Akteuren bekannt sind, können Kontrollen vollständig durchgeführt, Schwächen erkannt und notwendige Anpassungen vorgenommen werden. Damit ermöglicht eine Dokumentation auch die regelmäßige Überprüfung des Internen Kontrollsystems und sichert dadurch dessen Funktionsfähigkeit und Weiterentwicklung.

Die beim Landkreis Darmstadt-Dieburg vorhandenen Unterlagen zum Internen Kontrollsystem sind aus Ansicht 16 ersichtlich.

IKS bei Subsystemen - Dokumentation			
		vollständige schriftliche Dokumentation des IKS vorhanden	andere Anweisungen zum Vier-Augen-Prinzip vorhanden
Jobcenter	OPEN/ PROSOZ	✓	●
Soziales	OPEN/ PROSOZ	✓	●
Migration	OPEN/ PROSOZ	●	⊖
Jugendhilfe	PROSOZ 14plus	●	⊖
Beistandschaften	PROSOZ 14plus	●	●
Unterhaltsvorschuss	PROSOZ 14plus	●	●
Personalabrechnung	SAP HCM	⊖	●
Schülerbeförderung	Civento	⊖	●
Kreisorgane	Session	●	●
Vollstreckung	VollKomm	●	●

✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 16: IKS bei Subsystemen - Dokumentation

Ansicht 16 macht deutlich, dass das Interne Kontrollsystem beim Landkreis Darmstadt-Dieburg nur vereinzelt dokumentiert war. Darüber hinaus wurden für die Personalabrechnung ein Leitfaden und für Civento ein Prozessmodell vorgelegt. Bei Migration und Jugendhilfe gab es Dienstanweisungen, die sich nur teilweise auf die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bezogen.

Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, Prozesse und Überwachungsmaßnahmen im Rahmen eines Internen Kontrollsystems schriftlich zu fixieren und regelmäßig zu überprüfen.

Ansicht 17 zeigt im Quervergleich, wie die geprüften Körperschaften das Interne Kontrollsystem dokumentierten. Anweisungen zum Vier-Augen-Prinzip wurden dabei ebenfalls als Dokumentation des Internen Kontrollsystems berücksichtigt.

IKS bei Subsystemen - Dokumentation des Internen Kontrollsystems								
	Berg- straße	Darm- stadt- Dieburg	Hanau	Hoch- taunus	Kassel	Limburg- Weilburg	Main- Taunus	Oden- wald
Jobcenter	✓	✓	n.g.	✓	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.
Soziales	✓	✓	n.g.	✓	●	⊖	n.g.	✓
Migration	n.g.	●	n.g.	✓	✓	n.g.	n.g.	n.g.
Jugendhilfe	✓	⊖	●	⊖	●	✓	✓	✓
Personal- abrechnung	●	⊖	⊖	●	●	✓	●	●
Schüler- beförderung	●	⊖	n.g.	●	●	n.g.	n.g.	n.g.
Volks- hochschule	⊖	n.g.	⊖	n.g.	●	n.g.	n.g.	⊖
Kreisorgane	n.g.	●	n.g.	✓	●	●	n.g.	n.g.
Vollstreckung	n.g.	●	n.g.	n.g.	●	n.g.	●	n.g.
Brandschutz	n.g.	n.g.	●	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.

✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise, n.g. = nicht geprüft (Geprüft wurden ausschließlich Systeme, die zur Erstellung von Sammelanweisungen über die Kassen der jeweiligen Körperschaften eingesetzt wurden. Nicht softwaregestützte Prozesse oder Prozesse bei ausgegliederten Einheiten wurden daher nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wurde ein Subsystem aufgrund entsprechender Untersuchungen der Revision nicht in die Prüfung einbezogen.)

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 17: IKS bei Subsystemen - Dokumentation des Internen Kontrollsystems

Ansicht 17 zeigt, dass die Körperschaften unterschiedlich mit der Dokumentation des Internen Kontrollsystems umgingen. Dabei waren nur die Jobcenter zu einer regelmäßigen Berichterstattung an das Bundesamt für Arbeit und Soziales verpflichtet. Daneben konnte auch die Mehrzahl der Subsysteme mit einer Vielzahl von Massendaten in den Bereichen Soziales, Migration und Jugendhilfe geeignete Unterlagen vorweisen. In den weiteren Subsystemen waren Dokumentationen nur in Einzelfällen vorhanden.

5.3 Nachschau zu früheren Empfehlungen zum IKS

Die Empfehlungen aus früheren Vergleichenden Prüfungen wurden in die Untersuchungen einbezogen. Dabei wurde untersucht, ob sich der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit den Empfehlungen zum Internen Kontrollsystem auseinandersetzte und ob diese Empfehlungen umgesetzt wurden. Im Rahmen der 208. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ wurden entsprechende Empfehlungen zum Internen Kontrollsystem ausgesprochen.

Ansicht 18 zeigen, wie der Landkreis Darmstadt-Dieburg die Empfehlungen aus der 208. Vergleichenden Prüfung umsetzte.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse IKS und Subsysteme für die 208. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2018: Landkreise"				
Schlagwort	Seite	Prüfungsfeststellungen / Empfehlungen	Umsetzung	
Organisation des Rechnungswesens	130	PROSOZ 14plus: Wir empfehlen, das Vier-Augen-Prinzip zukünftig technisch zu unterstützen.	Bei PROSOZ 14plus besteht für Träger und Heime eine separate Stammdatenerfassung mit technischer Unterstützung, Für Einzelpersonen existiert keine unabhängige Stammdatenerfassung.	⊗
Organisation des Rechnungswesens	130	PROSOZ 14plus: Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg außerdem, Neuanlagen und bedeutsame Veränderungen der Stammdaten auszuwerten und damit die gezielte Prüfung von Neufällen und Änderungen sicherzustellen.	Kontrollen werden stichprobenartig und nicht gezielt vorgenommen. Neufälle oder bedeutsame Veränderungen der Stammdaten werden nicht ausgewertet.	●
Organisation des Rechnungswesens	131	OPEN/PROSOZ: Um die Möglichkeit von dolosen Handlungen weiter einzuschränken, empfehlen wir dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, die Freigabemechanismen auf alle Neufälle zu erweitern.	Alle Neufälle werden vor Erteilung des ersten Bewilligungsbescheides der Fachteamleitung vorgelegt, die nach Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit die Zahlungssperre in der Verwaltungssoftware OPEN/PROSOZ aufhebt.	✓
Organisation des Rechnungswesens	132	AMISschool: Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, die Kontrolle des Zahlungslaufs zu intensivieren.	Bei Auffälligkeiten wird die Zahlungsliste stichprobenhaft kontrolliert. Gezielte Kontrollen werden nicht vorgenommen. Die Feststellung gilt für AMISschool und Civento gleichermaßen.	●
✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise				
Quelle: Eigene Erhebungen; Schlussberichte für die 208. Vergleichende Prüfung				

Ansicht 18: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse IKS und Subsysteme für die 208. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2018: Landkreise"

Ansicht 18 zeigt, dass die Empfehlungen aus der 208. Vergleichenden Prüfung zum Internen Kontrollsystem in einem Fall vollständig, in einem Fall teilweise und in zwei Fällen nicht umgesetzt wurden. Das Interne Kontrollsystem im Jugendamt und dem schulischen Mobilitätsmanagement ist weiterhin nicht wirksam. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, die aufgezeigten Sicherheitslücken zu schließen.

6. IKS Vergabewesen

6.1 Vergaben und die gesetzlichen Anforderungen

Im Prüfzeitraum wurden die Rechtsgrundlagen des Bundes und der Länder an die Europäischen Richtlinien angepasst. Dabei ist EU-Recht gegenüber innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten vorrangig.⁶ Die EU-Richtlinien⁷ werden mittels Schwellenbereichen (Oberschwellenbereich) in nationales Gesetz gemäß § 106 GWB überführt und umgesetzt. Im Oberschwellenbereich (sog. Kartellvergaberecht) folgt das Vergaberecht dem Kaskadenprinzip. Auf erster Stufe (Gesetzesebene) findet das GWB (Teil 4)⁸ Anwendung, auf zweiter Stufe (Verordnungsebene) Vergabeverordnung VgV⁹, SektVO¹⁰, KonzVgV¹¹, VSVgV¹² und auf dritter Stufe (Ebene der Vergabe- und Vertragsordnungen) VOB/A EU; 2. Abschnitt¹³. Den Aufbau der Rechtsvorschriften zeigt Ansicht 19.

⁶ https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.2.1.pdf, abgerufen am 30.09.2022.

⁷ Allgemeine Vergaberichtlinien RL 2014/24/EU, Sektorenrichtlinien RL 2014/25/EU, Richtlinie Verteidigung und Sicherheit RL 2009/81/EG, Konzessionsrichtlinie RL 2014/23/EU und Anforderungen des EU-Primärrechts.

Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 94 S. 65, ber. ABl. 2021 Nr. L 410 S. 200 und ABl. 2022 L 192 S. 39) Celex-Nr. 3 2014 L 0024, Zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) 2021/1952 vom 10.11.2021 (ABl. L 398 S. 23).

⁸ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juli 2022 (BGBl. I S. 1214) geändert worden ist.

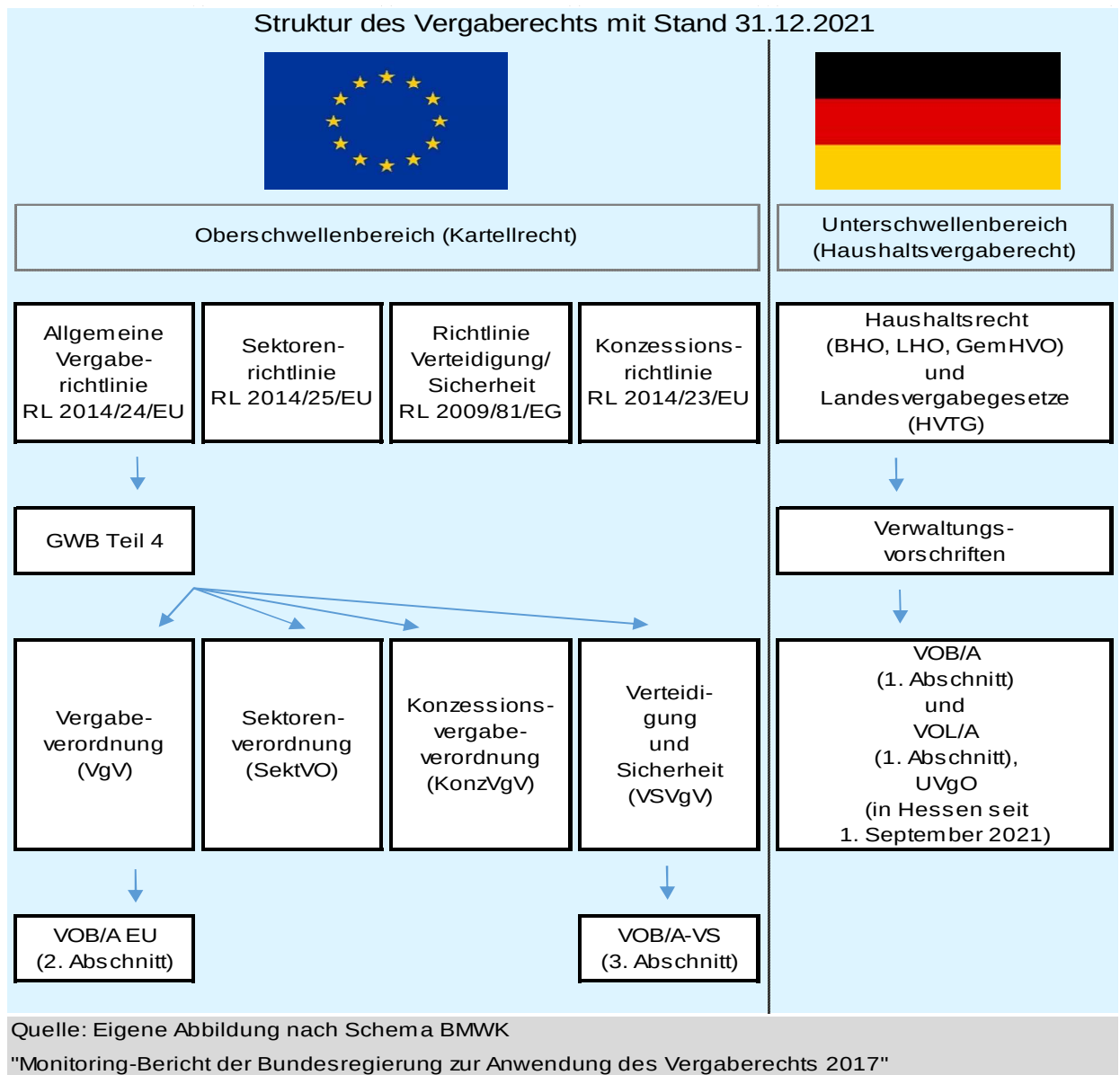
⁹ Vergabeverordnung (VgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691) geändert worden ist.

¹⁰ Sektorenverordnung (SektVO) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 657), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691) geändert worden ist.

¹¹ Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 683), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1117) geändert worden ist.

¹² Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) vom 12. Juli 2012 (BGBl. I S. 1509), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 12. November 2020 (BGBl. I S. 2392) geändert worden ist.

¹³ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) Abschnitt 1 in der Fassung 2019 mit Bekanntmachung vom 31. Januar 2019, BAnz AT 19.02.2019 B2.



Ansicht 19: Struktur des Vergaberechts mit Stand 31.12.2021

Im Unterschwellenbereich (sog. Haushaltsvergaberecht) richten sich vergaberechtliche Vorschriften nach den Haushaltsordnungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Novelliert ist die Anwendung im Haushaltsrecht und in Ländervergabegesetzen. Zum Prüfungszeitpunkt fanden in Hessen die VOB/A (1. Abschnitt)¹⁴

¹⁴ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A EU) Abschnitt 2 in der Fassung 2019 mit Bekanntmachung vom 31. Januar 2019, BAnz AT 19.02.2019 B2.

und UVgO¹⁵ Anwendung. Die UVgO hat die VOL/A¹⁶ am 1. September 2021 abgelöst. Das HVTG¹⁷ enthält die landespezifischen Besonderheiten und verweist ergänzend auf die UVgO.

Die Verfahrensarten im Ober- und Unterschwellenbereich sind in der Ansicht 20 dargestellt.

Übersicht Verfahrensarten im Ober- und Unterschwellenbereich			
Verfahrensarten im Oberschwellenbereich	VgV	Verfahrensarten im Unterschwellenbereich	UVgO
Offenes Verfahren	§ 15 VgV	Öffentliche Ausschreibung	§ 9 UVgO
Nicht offenes Verfahren	§ 16 VgV	Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb	§ 10 UVgO
Verhandlungsverfahren	§ 17 VgV	Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb	§ 11 UVgO
Wettbewerblicher Dialog	§ 18 VgV	Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb	§ 12 UVgO
Innovationspartnerschaft	§ 19 VgV		
Quelle: Eigene Abbildung nach Schema VgV und UVgO			

Ansicht 20: Übersicht Verfahrensarten im Ober- und Unterschwellenbereich

Für den Quervergleich wurden die Vergabekategorien Abfall, ÖPNV, Schulreinigung und die betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) im Hinblick auf Vergabegrundsätze untersucht und die ersten drei vergleichbaren Vergabekategorien im Hinblick auf Dokumentation untersucht. Diese Ausschreibungen wurden für sehr ausdifferenzierte Ausschreibungstatbestände vorgenommen, die teilweise nicht vergleichbar sind. Das liegt daran, dass für diese Ausschreibungen unterschiedliche gesetzliche Anforderungen gelten. Beispielsweise sind für Bauleistungen und Konzessionen andere Rechtsvorschriften im Hinblick auf Vergabevornahme und Vergabedokumentation anzuwenden.

6.2 Vergaben in zentraler und dezentraler Organisation

Im Hinblick auf die Aufbau- und Ablauforganisation gab es beim Landkreis Darmstadt-Dieburg eine zentrale Vergabestelle. Die Vergabestelle richtete sich bei ihrer Tätigkeit nach einer Dienstanweisung zur Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen, Leistungen und Bauleistungen des Landkreises. Gegenstand dieser Dienstanweisung waren unter anderem kreisinterne Rahmenbedingungen (Aufbauorganisation) sowie innerhalb des festgelegten Rahmens ablaufende (kreisinterne) Arbeits- und Informationsprozesse (Ablauforganisation). Neben der Differenzierung der Zuständigkeiten wurden die Aufgaben der beschaffenden Organisationseinheit, der zentralen Auftragsvergabestelle (ZAVS) und des Fachbereichs Revision definiert. Dabei wurde die Durchführung der Vergabeverfahren in die verschiedenen Schritte unterteilt sowie näher erläutert. Darüber hinaus gab es Anweisungen im Hinblick auf die Auftragsabwicklung sowie über konkrete

¹⁵ Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung - UVgO) vom 2. Februar 2017, BAnz AT 07.02.2017 B1, BAnz AT 08.02.2017 B1.

¹⁶ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A), mit Bekanntmachung von 29.12.2009, BAnz Nr. 196a 29.12.2009; Stand: 28. Juni 2016.

¹⁷ Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz (HVTG) vom 12. Juli 2021, GVBl. 2021, S. 338.

Beschaffungsprozesse hinaus. Die zentrale Vergabestelle wurde als interkommunale Zusammenarbeit mit anderen Körperschaften betrieben. Das Vorgehen des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als sachgerecht und empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg die interkommunale Zusammenarbeit weiterhin zu vertiefen.

6.3 Vorgehensweise zur Prüfung des IKS bei Vergaben

Bei Prüfung des Vergabewesens wurde im ersten Schritt die Organisation zu den Vergaben aufgenommen. In einem zweiten Schritt wurden Stichproben ausgewählt. Bei diesen Stichproben wurden die Vergabevermerke auf die Einhaltung der Vergabegrundsätze und die sachgerechte Dokumentation untersucht.

Bei den untersuchten Körperschaften gab es im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 eine Vielzahl von Ausschreibungen, die nicht vollständig untersucht werden sollen. Deswegen wurde die Stichprobenauswahl thematisch auf wirtschaftlich bedeutenden Ausschreibungen in den Bereichen Abfall, öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) und die Reinigung an Schulen eingegrenzt. Zusätzlich wurden ausschließlich diejenigen Ausschreibungen einbezogen, die seit dem 1. Juli 2019 vorgenommen wurden.

Für die Reinigung an Schulen werden ausgewählte Objekte analysiert und im Quervergleich dargestellt. Die Vergaben der Reinigung an Schulen weisen in der Regel eine geringere Komplexität als die Kategorien Abfall und ÖPNV auf. Darüber hinaus ist in der Regel der Prozess beziehungsweise der Ablauf der Fremdreinigung an Schulen standardisiert.

6.4 Darstellung der ausgewählten Vergaben

Unabhängig von diesen thematischen und zeitlichen Eingrenzungen wurden für den Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 die zehn bedeutendsten Ausschreibungen der Körperschaft ohne thematische Eingrenzung abgefragt (TOP-Ten-Liste).

Nachstehend wurden für den Landkreis Darmstadt-Dieburg die in der Ansicht 21 dargestellten Vergaben untersucht.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht ausgewählter Vergaben						
Nr.	Vergabe	Kategorie	Vergebende Stelle	Bekanntmachung	Auftragsvolumen	Laufzeit
1	Altpapier (ZAW 2019/PPK-Verwertung)	Abfall	Zweckverband	21.08.2019	5.632.880 €	2 + 1 + 1 Jahre
2	Linienbündel Babenhausen	ÖPNV	Zweckverband	28.04.2021	2.109.907 €	8 + 1 + 1 Jahre
3	Reinigungsdienstleistungen 2018	Schulreinigung	Eigenbetrieb	23.01.2018	2.542.265 €	4 + 2 + 2 Jahre
4	Rettungswesen 2017	TOP-Ten	Landkreis	12.05.2017	93.441.124 €	5 + 5 Jahre
5	Modular demontierbare Holzgebäude	TOP-Ten	Eigenbetrieb	18.08.2021	47.452.859 €	4 Jahre
Quelle: Eigene Erhebungen; Stichtag 31.12.2021						

Ansicht 21: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht ausgewählter Vergaben

Ansicht 21 zeigt, dass insgesamt fünf Vergabeverfahren untersucht wurden. Das Gesamtvolumen der untersuchten Vergabeverfahren betrug 151.179.035 Euro. Die Vergabeverfahren können wie folgt beschrieben werden.

- Zur Vergabe: Altpapier (ZAW 2019/PPK-Verwertung)

Der Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg (ZAW) führte 2019 ein Vergabeverfahren für die Verwertung von Altpapier aus. In Ansicht 22 sind die Rahmendaten der Ausschreibung zusammengefasst.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe Abfall					
Vergabe: Altpapier (ZAW 2019/PPK-Verwertung)					
Allgemein und Schätzung Auftragswert (§§ 8, 37f. VgV, § 106 GWB)					
Bekanntmachung	Erstellung Vergabe-vermerk	Anzahl Angebote	Auftrags-volumen	Laufzeit in Jahren (inkl. Optionen)	Schwellenwert
21.08.2019	25.10.2019	5	5.632.880 €	2 + 1 + 1	✓
Verfahrensart und Vergabeweise (§§ 9, 14, 30 VgV)					
Vergabeart	elektronische Vergabe	de-facto Vergabe	Gesamt-vergabe	wertmäßige Aufteilung der Lose	Aufteilung nach Menge/ Art/ Fachgebiet
offen	✓	●	✓	n.e.	●
Wertungskriterien und Besonderheiten (§§ 4, 21, 31f., 58 VgV, § 108 GWB, KonzVgV)					
Auswahl-kriterium	Mindestan-forderungen	Rahmen-vertrag	Konzession	Inter-kommunale Zusammen-arbeit	Inhouse
✓	✓	●	●	●	●
✓ = ja, ● = nein, ⊕ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich					
Quelle: Eigene Erhebungen; Vergabeunterlagen des Landkreises					

Ansicht 22: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe Abfall

Gegenstand dieser Vergabe war die Verwertung von gesammeltem Altpapier aus den Kommunen des Landkreises Darmstadt-Dieburg. Die Bekanntmachung fand am 21. August 2019 statt. Der Vergabe-vermerk wurde am 21. Oktober 2019 erstellt. Das Auftragsvolumen betrug 5.632.880 Euro. Die Laufzeit belief sich auf vier Jahre. Der Schwellenwert gemäß § 106 GWB wurde überschritten, es wurde ein offenes Ver-fahren gemäß § 15 Absatz 1 VgV für die Vergabe gewählt. Kommuniziert wurde gemäß § 9 Absatz 1 VgV elektronisch. Eine de-facto Vergabe fand nicht statt. Auf eine Losaufteilung wurde gemäß § 30 VgV in Verbindung mit § 97 Absatz 4 GWB im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit seitens des Landkreises Darmstadt-Dieburg verzichtet. Angaben zu den Zuschlagskriterien einschließlich Gewichtung wurden gemäß § 58 Absatz 3 VgV vom Zweckverband getätigt. Angaben zu den Mindestanforderungen wurden gemäß § 31

Absatz 2 Nr. 1-3 VgV in Verbindung mit § 32 VgV vorgenommen. Besonderheiten wie bspw. eine Interkommunale Zusammenarbeit im Sinne des § 4 VgV bestanden nicht.

- Zur Vergabe: Linienbündel Babenhausen

Die Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (Zweckverband DADINA) führte 2021 ein Vergabeverfahren für den ÖPNV aus. Gegenstand dieser Vergabe war die Vornahme gemeinwirtschaftlicher Linienverkehre im Buspersonennahverkehr (BNPV) im Linienbündel Babenhausen. In Ansicht 23 sind die Rahmendaten der Ausschreibung zusammengefasst.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe ÖPNV					
Vergabe: Linienbündel Babenhausen					
Allgemein und Schätzung Auftragswert (§§ 8, 37f. VgV, § 106 GWB)					
Bekanntmachung	Erstellung Vergabe- vermerk	Anzahl Angebote	Auftrags- volumen	Laufzeit in Jahren (inkl. Optionen)	Schwellenwert
28.04.2021	06.08.2021	10	2.109.907 €	8 + 1 + 1	✓
Verfahrensart und Vergabeweise (§§ 9, 14, 30 VgV)					
Vergabeart	elektronische Vergabe	de-facto Vergabe	Gesamt- vergabe	wertmäßige Aufteilung der Lose	Aufteilung nach Menge/ Art/ Fachgebiet
offen	✓	●	✓	✓	✓
Wertungskriterien und Besonderheiten (§§ 4, 21, 31f., 58 VgV, § 108 GWB, KonzVgV)					
Auswahl- kriterium	Mindestan- forderungen	Rahmen- vertrag	Konzession	Inter- kommunale Zusammen- arbeit	Inhouse
✓	✓	●	●	✓	●
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich					
Quelle: Eigene Erhebungen; Vergabeunterlagen des Landkreises					

Ansicht 23: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe ÖPNV

Die Vergabe bestand aus den zwei Fachlosen:

- Los 1: „Bachgau“ und
- Los 2: „Babenhausen“.

Die Bekanntmachung fand am 28. April 2021 statt. Das Auftragsvolumen betrug 2.109.907 Euro. Die Laufzeit belief sich auf acht Jahre mit jeweils zwei Verlängerungsoptionen (ein Jahr), die maximale Laufzeit betrug zehn Jahre. Es gab im Prüfungszeitraum zwei weitere Vergaben im Landkreis. Diese betrafen das Linienbündel Groß-Umstadt sowie die Linienbündel Reinheim und Darmstadt/Ober-Ramstadt. Die Vergabeverfahren verliefen analog der Vergabe „Linienbündel Babenhausen“. Es gab keine Feststellungen.

- Zur Vergabe: Reinigungsdienstleistungen 2018

Der Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg (Da-Di-Werk) nahm 2018 ein Vergabeverfahren für Reinigungsleistungen vor. Gegenstand dieser Vergabe war die Vornahme der Fremdreinigung an Schulen. In Ansicht 24 sind die Rahmendaten der Ausschreibung zusammengefasst.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe Schulreinigung					
Vergabe: Reinigungsdienstleistungen 2018					
Allgemein und Schätzung Auftragswert (§§ 8, 37f. VgV, § 106 GWB)					
Bekanntmachung	Erstellung Vergabe-vermerk	Anzahl Angebote	Auftrags-volumen	Laufzeit in Jahren (inkl. Optionen)	Schwellenwert
23.01.2018	05.04.2018	62	2.542.265 €	4 + 2 + 2	✓
Verfahrensart und Vergabeweise (§§ 9, 14, 30 VgV)					
Vergabeart	elektronische Vergabe	de-facto Vergabe	Gesamt-vergabe	wertmäßige Aufteilung der Lose	Aufteilung nach Menge/ Art/ Fachgebiet
offen	✓	●	●	✓	✓
Wertungskriterien und Besonderheiten (§§ 4, 21, 31f., 58 VgV, § 108 GWB, KonzVgV)					
Auswahl-kriterium	Mindestan-forderungen	Rahmen-vertrag	Konzession	Inter-kommunale Zusammen-arbeit	Inhouse
✓	✓	●	●	●	●
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich					
Quelle: Eigene Erhebungen; Vergabeunterlagen des Landkreises					

Ansicht 24: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe Schulreinigung

Diese Ausschreibung bestand aus zwei Fachlosen:

- Lose 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10: „Gebäudeinnenreinigung“ und
- Los 16: „Glasreinigung“.

Die Bekanntmachung fand am 23. Januar 2018 statt. Das Auftragsvolumen betrug 2.542.265 Euro. Die Laufzeit belief sich auf vier Jahre mit jeweils zwei Verlängerungsoptionen (zwei Jahre), die maximale Laufzeit betrug acht Jahre.

- Zur Vergabe: Rettungswesen 2017

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg schrieb 2017 den Rettungsdienst aus. Gegenstand dieser Vergabe war die Konzessionsvergabe zur Erbringung rettungsdienstlicher Leistungen im Rettungsdienstbereich Darmstadt-Dieburg. In Ansicht 24 sind die Rahmendaten der Ausschreibung zusammengefasst.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe TOP-Ten-Vergabe I					
Vergabe: Rettungswesen 2017					
Allgemein und Schätzung Auftragswert					
Bekanntmachung	Erstellung Vergabe-vermerk	Anzahl Angebote	Auftrags-volumen	Laufzeit in Jahren (inkl. Optionen)	Schwellenwert
12.05.2017	17.08.2017	5	93.441.124 €	5 + 5	✓
Verfahrensart und Vergabeweise					
Vergabeart	elektronische Vergabe	de-facto Vergabe	Gesamt-vergabe	wertmäßige Aufteilung der Lose	Aufteilung nach Menge/ Art/ Fachgebiet
Verhandlungs-verfahren mit Teilnahme-wettbewerb	✓	●	●	✓	✓
Wertungskriterien und Besonderheiten					
Auswahl-kriterium	Mindestan-forderungen	Rahmen-vertrag	Konzession	Inter-kommunale Zusammen-arbeit	Inhouse
✓	✓	●	✓	●	●
Vergabe liegt im Geltungs- und Anwendungsbereich der KonzVgV. ✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich					
Quelle: Eigene Erhebungen; Vergabeunterlagen des Landkreises					

Ansicht 25: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe TOP-Ten-Vergabe I

Dieses bestand aus 15 Fachlosen:

- Lose 1-4: „Notarztsysteme“ und
- Lose 5-15: „Rettungswagen“.

Die Bekanntmachung fand am 28. April 2021 statt. Das Auftragsvolumen betrug 93.441.124 Euro. Die Laufzeit belief sich auf fünf Jahre mit einer Verlängerungsoption von fünf Jahren, die maximale Laufzeit betrug zehn Jahre.

- Zur Vergabe: Modular demontierbare Holzgebäude

Der Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg (Da-Di-Werk) nahm 2021 ein Vergabeverfahren für den Rahmenvertrag Modular demontierbarer Holzgebäude vor. In Ansicht 26 sind die Rahmendaten der Ausschreibung zusammengefasst.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe TOP-Ten-Vergabe II					
Vergabe: Modular demontierbare Holzgebäude					
Allgemein und Schätzung Auftragswert					
Bekanntmachung	Erstellung Vergabe-vermerk	Anzahl Angebote	Auftrags-volumen	Laufzeit in Jahren (inkl. Optionen)	Schwellenwert
18.08.2021	10.06.2022	4	47.452.859 €	4	✓
Verfahrensart und Vergabeweise					
Vergabeart	elektronische Vergabe	de-facto Vergabe	Gesamt-vergabe	wertmäßige Aufteilung der Lose	Aufteilung nach Menge/ Art/ Fachgebiet
offen	✓	●	✓	n.e.	●
Wertungskriterien und Besonderheiten					
Auswahl-kriterium	Mindestan-forderungen	Rahmen-vertrag	Konzession	Inter-kommunale Zusammen-arbeit	Inhouse
✓	✓	✓	●	●	●
Vergabe liegt im Geltungsbereich der VOB/A EU Abschnitt 2 - Vergabebestimmungen im Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/24/EU (VOB/A - EU) (§§ 1 EU - 22 EU). ✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich					
Quelle: Eigene Erhebungen; Vergabeunterlagen des Landkreises					

Ansicht 26: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Übersicht Vergabe TOP-Ten-Vergabe II

Gegenstand dieser Vergabe war der Abschluss eines Rahmenvertrages für Modular demontierbare Holzgebäude mit einem Generalunternehmer für die Erstellung von Schulgebäuden. Die Bekanntmachung fand am 18. August 2021 statt. Das Auftragsvolumen betrug 47.452.859 Euro. Die Laufzeit belief sich auf vier Jahre.

6.5 Prüfung der Vergaben nach Vergabegrundsätzen - Gleichbehandlung und Wettbewerb

Die dargestellten Vergaben wurden analysiert und für den Quervergleich aufbereitet und bewertet. Aus dem Quervergleich wurden Empfehlungen abgeleitet. Den Rahmen des Vergaberechts bilden die Vergabegrundsätze; diese sind in den verschiedenen Phasen des Vergabeverfahrens zu beachten. Zu den Grundsätzen gemäß § 97 GWB gehören der Gleichbehandlungsgrundsatz, der Wettbewerbsgrundsatz und das Transparenzgebot.¹⁸

Diese Vergabegrundsätze wurden anhand der vorgelegten Unterlagen für die ausgewählten Vergaben überprüft.

¹⁸ Die Untersuchung zur Einhaltung des Transparenzgebotes wird im Gliederungspunkt 6.6 vorgenommen.

- Gleichbehandlung

Ziele des Gleichbehandlungsgrundsatzes gemäß § 97 Absatz 2 GWB sind die Chancengleichheit im Interesse eines funktionierenden Wettbewerbs sowie die Chancengleichheit beim Zugang zum Wettbewerb. Dieser Grundsatz ist in allen Stadien des Vergabeverfahrens zu beachten, um die Vergabeentscheidung im Hinblick auf Willkürfreiheit und Sachlichkeit zu rechtfertigen. Im Fokus der Untersuchung standen die Vergabegrundsätze formaler Art. Untersucht wurden im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes:

- Bekanntmachungen/Vorinformationen/Bekanntmachungen vergebener Aufträge,
- EU-Schwellenwerte,
- Vorlage Vergabevermerk,
- Verfahrensart und
- Leistungsform (Dienst-/Lieferleistung/Konzession etc.).

Die Ansicht 27 zeigt die Feststellungen für den Landkreis Darmstadt-Dieburg bezüglich des Gleichbehandlungsgrundsatzes.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Gleichbehandlung							
	Kategorie	Schwellenwert EU überschritten	Leistungsform	Verfahrensart	Einhaltung Fristen	Vorlage Vergabevermerk	Beurteilung
Altpapier (ZAW 2019/PPK-Verwertung)	Abfall	✓	Dienstleistung	offen	✓	✓	✓
Linienbündel Babenhausen	ÖPNV	✓	Dienstleistung	offen	✓	✓	✓
Reinigungsdienstleistungen 2018	Schulreinigung	✓	Dienstleistung	offen	✓	✓	✓
Rettungswesen 2017	TOP-Ten	✓	Konzession	Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb	✓	✓	✓
Modular demontierbare Holzgebäude	TOP-Ten	✓	Bauleistung	offen	✓	✓	✓
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich Für die Spalte "Beurteilung": ✓ = sachgerecht, ● = nicht sachgerecht, ⊙ = teilweise sachgerecht Quelle: Eigene Erhebungen; Stichtag 31.12.2021							

Ansicht 27: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Gleichbehandlung

Im Vergabeverfahren „Altpapier (ZAW 2019/PPK-Verwertung)“ wurde der Schwellenwert der Europäischen Union mit dem Auftragsvolumen in Höhe von 5.632.880 Euro überschritten. Die Ausschreibung zur Verwertung des Altpapiers wurde als Dienstleistung mittels offenen Verfahrens im Sinne der VgV ausgeschrieben.

Im Vergabeverfahren „Linienbündel Babenhausen“ wurde der Schwellenwert der Europäischen Union mit dem Auftragsvolumen in Höhe von 2.109.907 Euro überschritten. Die Ausschreibung zur Bedienung des lokalen Buspersonennahverkehrs wurde als Dienstleistung mittels offenen Verfahrens im Sinne der VgV ausgeschrieben.

Im Vergabeverfahren „Reinigungsdienstleistungen 2018“ wurde der Schwellenwert der Europäischen Union mit dem Auftragsvolumen in Höhe von 2.542.265 Euro überschritten. Die Ausschreibung zur Fremdreinigung wurde als Dienstleistung mittels offenen Verfahrens im Sinne der VgV ausgeschrieben.

In den Vergabeverfahren der Kategorie der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) wurde der Schwellenwert der Europäischen Union in beiden Fällen überschritten. Die Vergabe des Rettungswesens wurde als (Dienstleistungs-)Konzession mittels Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 und 2 KonzVgV vergeben. Die Vergabe des Rahmenvertrages Modular demontierbare Holzgebäude wurde als Bauleistung mittels offenen Verfahrens gemäß § 3 Nr. 1 VOB/A EU vergeben.

Die Bekanntmachungen und / oder Vorinformationen, Bekanntmachungen vergebener Aufträge sowie Vergabevermerke wurden eingesehen und auf die oben genannten Aspekte untersucht. Bei allen Vergaben wurden die geltenden Fristen (Bekanntmachung, Vorinformation, Bekanntmachung vergebener Aufträge) eingehalten. In allen Fällen konnte ein Vergabevermerk vorgelegt werden. Mit Überschreitung der EU-Schwellenwerte wurden in allen Fällen angemessene Verfahren sowie angemessene Leistungsformen für den jeweils zugrundeliegenden Ausschreibungsgegenstand von dem Landkreis Darmstadt-Dieburg gewählt. Der Gleichbehandlungsgrundsatz wurde in allen Fällen eingehalten. Das Vorgehen des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als sachgerecht.

Nachstehend wurden unsererseits Quervergleiche angestellt, welche wie folgt aufgebaut sind. Die verschiedenen Kriterien des Gleichbehandlungsgrundsatzes wurden anhand der Kategorien Abfall, ÖPNV, Schulreinigung einschließlich der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) im Quervergleich in den nachstehenden Ansichten dargestellt. Diese stellen außerdem die Bewertungen für die zuvor genannten Kategorien im Quervergleich dar. Die vier thematisch differenzierten Bereiche umfassen die Beurteilung für den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie die Bewertungen der Dokumentation der Vergabevermerke.

Quervergleich - Gleichbehandlung - EU-Schwellenwerte gemäß § 106 (2) GWB								
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Abfall	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓
ÖPNV	✓	✓	n.e.	n.e.	✓	✓	n.e.	✓
Schulreinigung	✓	✓	✓	✓	⊗	Inhouse	✓	●
TOP-Ten	●	✓	✓	n.e.	✓	n.e.	n.e.	n.e.
Anmerkung: ✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich								
Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften								

Ansicht 28: Quervergleich - Gleichbehandlung - EU-Schwellenwerte gemäß § 106 (2) GWB

Die Ansicht 28 stellt die EU-Schwellenwerte gemäß § 106 Absatz 2 Nr. 1 GWB im Hinblick auf die untersuchten Vergaben in den Kategorien Abfall, ÖPNV, Schulreinigung einschließlich der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) im Quervergleich dar. Die nachstehenden EU-Schwellenwerte entsprechen der aktuellen Gesetzgebung. Für die Erhebung haben wir die jeweils geltenden Fassungen der Gesetzgebung zum Zeitpunkt der Vergabe beachtet.¹⁹ Mit Erreichen der Schwellenwerte finden (siehe dazu Gliederungspunkt 6.1) andere Rechtsvorschriften Anwendung. Je nach Höhe des geschätzten Netto-Auftragsvolumens ändert sich die Anwendung der jeweils geltenden Gesetzesgrundlage. In der Kategorie Abfall wurden die EU-Schwellenwerte bei sieben von acht kommunalen Körperschaften überschritten. Beim ÖPNV wurden die EU-Schwellenwerte in allen ausschreibenden Körperschaften überschritten. Die Stadt Hanau sowie der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis hatten keine Vergaben im Prüfzeitraum. In der Kategorie Schulreinigung wurden die EU-Schwellenwerte bei sechs von acht kommunalen Körperschaften überschritten. In der Kategorie der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) wurden in drei der vier ausschreibenden Körperschaften die EU-Schwellenwerte überschritten. Mit der jeweiligen Überschreitung der EU-Schwellenwerte finden unter anderem die Rechtsvorschriften des GWB, der VGV, der KonZVG sowie der VOB/A Anwendung.

Ansicht 29 zeigt die Angemessenheit der Verfahrensart der untersuchten Ausschreibungen in den Kategorien Abfall, ÖPNV, Schulreinigung einschließlich der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) im Quervergleich.

¹⁹ Vgl. Artikel 4 der Richtlinie 2014/24/EU. Stand

Quervergleich - Gleichbehandlung - Angemessenheit der Verfahrensart								
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Abfall	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ÖPNV	✓	✓	n.e.	n.e.	✓	✓	n.e.	✓
Schulreinigung	✓	✓	⊖	✓	✓	Inhouse	⊖	✓
TOP-Ten	✓	✓	✓	n.e.	✓	n.e.	n.e.	n.e.
Anmerkung: ✓ = sachgerecht, ● = nicht sachgerecht, ⊖ = teilweise sachgerecht, n.e. = nicht erforderlich								
Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften								

Ansicht 29: Quervergleich - Gleichbehandlung - Angemessenheit der Verfahrensart

Ansicht 29 zeigt, dass die gewählte Verfahrensart in der Mehrzahl der Fälle als sachgerecht und angemessen angesehen werden kann. Die Angemessenheit der gewählten Verfahrensarten ergibt sich aus dem jeweiligen Geltungsbereich von Gesetzen und Vorschriften nach europäischem, Bundes- und Länderrecht. Beanstandungen ergaben sich bei der Kategorie Schulreinigung bei fünf von sieben ausschreibenden Körperschaften. Grund hierfür war unter anderem die notwendige Auflösung bestehender Verträge mit einer beauftragten Firma infolge Nichterfüllung vertraglicher Obliegenheiten mit mehreren Körperschaften. Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg ergaben sich keine Beanstandungen. Das Vorgehen des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als sachgerecht. Wir empfehlen allen Körperschaften in künftigen Vergabeverfahren das jeweils korrekte Vergabeverfahren anzuwenden und entsprechend der gesetzlichen Vorgaben zu dokumentieren.

Ansicht 30 zeigt die Einhaltung der Fristen bei den untersuchten Ausschreibungen in den Kategorien Abfall, ÖPNV, Schulreinigung einschließlich der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) im Quervergleich.

Quervergleich - Gleichbehandlung - Einhaltung der Fristen								
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Abfall	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●
ÖPNV	✓	✓	n.e.	n.e.	✓	✓	n.e.	✓
Schulreinigung	✓	✓	✓	✓	✓	Inhouse	⊖	✓
TOP-Ten	✓	✓	✓	n.e.	✓	n.e.	n.e.	n.e.
Anmerkung: ✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich								
Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften								

Ansicht 30: Quervergleich - Gleichbehandlung - Einhaltung der Fristen

Ansicht 30 zeigt, dass die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Fristen in der Mehrzahl der Fälle als sachgerecht und angemessen angesehen werden kann. Die geltenden Fristen innerhalb der gewählten Verfahrensarten ergibt sich aus dem jeweiligen Geltungsbereich von Gesetzen und Vorschriften nach europäischem, Bundes- und Länderrecht. Die Fristen für den Eingang der Angebote gemäß § 20 VgV betragen je nach gewähltem Vergabeverfahren zwischen 10 und 35 Tagen. Beanstandungen ergaben sich in den Kategorien Abfall und Schulreinigung. In der Kategorie Abfall wurden die Fristen der zugrundeliegenden Vergaben bei sieben der acht Körperschaften eingehalten. In der Kategorie Schulreinigung wurden die Fristen der zugrundeliegenden Vergaben bei sechs der sieben ausschreibenden Körperschaften eingehalten. Das Vorgehen der Körperschaften erachten wir als sachgerecht.

Quervergleich - Gleichbehandlung - Angemessenheit der Leistungsform								
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Abfall	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ÖPNV	✓	✓	n.e.	n.e.	✓	✓	n.e.	✓
Schulreinigung	✓	✓	✓	✓	✓	Inhouse	✓	✓
TOP-Ten	✓	✓	✓	n.e.	✓	n.e.	n.e.	n.e.
Anmerkung: ✓ = sachgerecht, ● = nicht sachgerecht, ⊖ = teilweise sachgerecht, n.e. = nicht erforderlich								
Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften								

Ansicht 31: Quervergleich - Gleichbehandlung - Angemessenheit der Leistungsform

Ansicht 31 zeigt die Angemessenheit der Leistungsformen zu den untersuchten Ausschreibungen in den Kategorien Abfall, ÖPNV, Schulreinigung einschließlich der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) im Quervergleich. Mit der Wahl der Leistungsform ändern sich die gesetzlichen Anforderungen an das anzuwendende Vergabeverfahren.²⁰ In der Kategorie Abfall wurden bei allen ausschreibenden Körperschaften angemessene Leistungsformen (Dienst- und Bauleistungen) im Hinblick auf den Ausschreibungsinhalt gewählt. Die Sammlung, Verwertung und Entsorgung von Abfall wurde als Dienstleistung ausgeschrieben, der Bau einer Deponie beziehungsweise Kompostieranlage als Baumaßnahme. In der Kategorie ÖPNV wurden bei allen ausschreibenden Körperschaften angemessene Leistungsformen (Dienstleistungen und Dienstleistungskonzessionen) im Hinblick auf den Ausschreibungsinhalt gewählt. Je nach Vertragsgegenstand und -ausgestaltung ist zwischen beiden Leistungsformen entsprechendes zu wählen.²¹ In der Kategorie Schulreinigung wurden bei allen Körperschaften, welche fremdreinigen lassen, angemessene Leistungsformen (Dienstleistungen) gewählt. In der Kategorie der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) wurden bei allen ausschreibenden Körperschaften angemessene Leistungsformen gewählt. Das Vorgehen der Körperschaften erachten wir als sachgerecht.

- Wettbewerb und Transparenz

Die Realisierung der Marktfreiheit ist mit dem Wettbewerbsgrundsatz in § 97 Absatz 1 GWB normativ verankert. Dieser Grundsatz folgt dem Interessenschutz der Akteure im wirtschaftlichen Geschehen. Weiterer Bestandteil ist das Wirtschaftlichkeitsgebot. Im Fokus der Untersuchung zur Einhaltung des Wettbewerbes stand die Ausgestaltung der Vergaben inhaltlicher Art. Untersucht wurden im Sinne des Wettbewerbsgrundsatzes:

- Ausnahmetatbestände (Interkommunale Zusammenarbeit, Inhouse-Vergaben, besondere Verfahrensarten, Rahmenvereinbarungen oder vergaberechtliche Umstände etc.),
- Beteiligung der Bieter (Anzahl der Bieter und Angebote),
- Vergabeweise (Gesamtvergabe und Aufteilung nach Teil-, Fach- und Gebietslose),
- Wertungskriterien (Auswahlkriterien und Mindestanforderungen) und
- Auftragsänderungen

Ansicht 32 zeigt die Feststellungen für die untersuchte Körperschaft bezüglich des Wettbewerbsgrundsatzes.

²⁰ Die gesetzlichen Anforderungen an Vergabeverfahren ändern sich mit der ausgeschriebenen Leistungsform. An ausgeschriebene Dienstleistungen im Sinne des VgV sind höhere Anforderungen im Hinblick auf den Rahmen des Vergabeverfahrens einschließlich der Dokumentation zu stellen.

²¹ Wesentliches Merkmal der Dienstleistungskonzession ist das wirtschaftliche Risiko des Konzessionsnehmers, d.h. das Betriebsrisiko trägt der Dienstleistungsunternehmer.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Wettbewerb und Transparenz								
	Kategorie	Ausnahme- tatbestand	Anzahl Angebote	Anzahl Bieter	Vergabe- weise	Auswahl- kriterien	Mindest- anforder- ungen	Beurteilung
Altpapier (ZAW 2019/PPK- Verwertung)	Abfall	●	5	5	Gesamt- vergabe	✓	✓	✓
Linienbündel Babenhausen	ÖPNV	✓	10	6	Gesamt- vergabe und Fachlose	✓	✓	✓
Reinigungs- dienstleistungen 2018	Schul- reinigung	●	62	11	Fachlose	✓	✓	✓
Rettungswesen 2017	TOP-Ten	✓	15	5	Fachlose	✓	✓	✓
Modular demonstrierbare Holzgebäude	TOP-Ten	✓	4	4	Gesamt- vergabe	✓	✓	✓
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich Für die Spalte "Beurteilung": ✓ = sachgerecht, ● = nicht sachgerecht, ⊙ = teilweise sachgerecht Quelle: Eigene Erhebungen; Stichtag 31.12.2021								

Ansicht 32: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Wettbewerb und Transparenz

Im Vergabeverfahren der Kategorie Abfall wurden seitens des ausschreibenden Zweckverbands keine Auftragsänderungen vorgenommen. Es beteiligten sich mehr als zwei Bieter am Wettbewerb. Die Anzahl der eingegangenen Angebote, das Auswahlkriterium (Preis 100 Prozent) sowie die Mindestanforderungen wurden im Vergabevermerk genannt.

Im Vergabeverfahren „Linienbündel Babenhausen“ wurden seitens des ausschreibenden Zweckverbands ebenfalls keine Auftragsänderungen vorgenommen. Ausnahmetatbestände bestanden in Form einer Interkommunalen Zusammenarbeit. Es beteiligten sich mehr als zwei Bieter am Wettbewerb. Die Anzahl der eingegangenen Angebote, die Auswahlkriterien sowie die Mindestanforderungen wurden im Vergabevermerk genannt.

Im Vergabeverfahren „Reinigungsdienstleistungen 2018“ wurden seitens des ausschreibenden Eigenbetriebs keine Auftragsänderungen vorgenommen. Ausnahmetatbestände bestanden zum Zeitpunkt der Vergabe nicht. Es beteiligten sich mehr als zwei Bieter am Wettbewerb. Die Auswahlkriterien wurden genannt, diese waren:

- Preis 50 %,
- Objektleiter/Vorarbeiterstunden 10 %,

- Qualifikation Objektleitung 10 %,
- Reinigungsstunden 30 % und
- Los 16 - Glasreinigung: Preis 100 %

Mindestanforderungen wurden für die Vergabe gestellt.

Im Vergabeverfahren „Rettungswesen 2017“ wurden seitens des ausschreibenden Landkreises Darmstadt-Dieburg keine Auftragsänderungen vorgenommen. Ausnahmetatbestände bestanden zum Zeitpunkt der Vergabe nicht. Es beteiligten sich mehr als zwei Bieter am Wettbewerb. Eine Gesamtvergabe fand nicht statt. Als Auswahlkriterien wurden genannt:

- Gesamtangebotspreis 40 %,
- Konzept für die medizinische Leistungsfähigkeit und Qualitätssicherung 25 %,
- Konzept zur Rettungsdienstlichen Versorgung bei besonderen Gefahrenlagen 15 %,
- Personalentwicklungskonzept 10 %,
- Konzept zu Fuhrpark, Geräten und Medizinprodukten 5 % und
- Stationierungskonzept 5 %.

Mindestanforderungen wurden für die Vergabe gestellt.

Im Vergabeverfahren „Modular demontierbare Holzgebäude“ wurden seitens des ausschreibenden Eigenbetriebs keine Auftragsänderungen vorgenommen. Ausnahmetatbestände bestanden zum Zeitpunkt der Vergabe nicht. Es beteiligten sich mehr als zwei Bieter am Wettbewerb des gesamt zu vergebenden Rahmenvertrags. Die Auswahlkriterien wurden genannt. Mindestanforderungen wurden für die Vergabe gestellt.

Die Vergabevermerke und weitere Unterlagen (Submissionsprotokolle, Preisspiegel, Berichte etc.) wurden eingesehen und auf die oben genannten Aspekte untersucht. Bei den untersuchten Vergaben ergaben sich keine Beanstandungen im Hinblick auf einen nachvollziehbaren Wettbewerb. Das Vorgehen des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir im Hinblick auf die Gesamtbetrachtung der untersuchten Vergaben als sachgerecht.

Ausgewählte Kriterien des Wettbewerbsgrundsatzes werden anhand der Kategorien Abfall, ÖPNV, Schulreinigung einschließlich der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) im Quervergleich in den nachstehenden Ansichten dargestellt. Diese vier thematisch differenzierten Kategorien umfassen die Ergebnisse zu den Untersuchungen im Hinblick auf den Wettbewerbsgrundsatz.

Ansicht 33 stellt die Wettbewerbssituation im Quervergleich dar.

Quervergleich - Wettbewerb und Transparenz								
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Abfall	✓	✓	✓	✓	✓	⊖	✓	●
ÖPNV	⊖	✓	n.e.	n.e.	✓	✓	n.e.	⊖
Schulreinigung	✓	✓	⊖	✓	✓	Inhouse	✓	⊖
TOP-Ten	✓	✓	⊖	n.e.	✓	n.e.	n.e.	n.e.
✓ = sachgerecht, ● = nicht sachgerecht, ⊖ = teilweise sachgerecht, n.e. = nicht erforderlich								
Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften								

Ansicht 33: Quervergleich - Wettbewerb und Transparenz

Ein bieterseitiger Wettbewerb ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung dann gegeben, wenn mehr als zwei Bieter und / oder Angebote vorliegen. Die Anzahl der Bieter und / oder Angebote zeigt, wie attraktiv der Ausschreibungsgegenstand war und lässt Rückschlüsse darauf zu, ob die Ausschreibung unattraktiv war, wenn sich nur wenige Bieter für die Ausschreibung interessierten. Selbstverständlich ist es auch denkbar, dass Ausschreibungsgegenstände wegen einem Mangel an Bietern nicht nachgefragt werden. Strukturschwache Regionen müssen häufig um Bieter werben. Deswegen ist dieses Kriterium als Indiz zu werten, ob überhaupt ein Wettbewerb stattgefunden hat. Das Kriterium trifft keine Aussage darüber, warum der Wettbewerb nicht stattfand. Wenn uns besondere Umstände vorgetragen wurden, haben wir dies als Ausnahmetatbestand gewertet. Ausgewertet wurde außerdem, ob die Auswahlkriterien beschrieben worden sind. Die Bewertung wurde kumuliert in den Kategorien Abfall, ÖPNV, Schulreinigung sowie den zehn betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) vorgenommen. Die Empfehlungen wurden deswegen bei der Untersuchung der Einzelvergaben der untersuchten Körperschaft ausgesprochen. In der Kategorie Abfall war ein Wettbewerb bei sechs von acht Körperschaften vollständig gegeben. In der Kategorie ÖPNV war ein Wettbewerb bei drei von fünf ausschreibenden Körperschaften vollständig gegeben. In der Kategorie Schulreinigung war ein Wettbewerb bei fünf von sieben ausschreibenden Körperschaften vollständig gegeben. Der Landkreis Limburg-Weilburg ließ wegen der Inhouse-Vergabe (Direktvergabe) keinen Wettbewerb zu. Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden, widerspricht jedoch dem Gedanken eines öffentlichen Wettbewerbs. In der Kategorie der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) war ein Wettbewerb bei drei von vier Körperschaften vollständig gegeben.

Ansicht 34 stellt im Quervergleich die Vergabeweise im Hinblick auf die Gesamtvergabe oder Losaufteilung in den vier Kategorien dar.

Quervergleich - Wettbewerb - Vergabeweise								
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hana u	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Abfall	GV	GV	GV	L	L	L	L	GV und L
ÖPNV	GV	GV und L	n.e.	n.e.	GV und L	GV und L	n.e.	GV und L
Schulreinigung	L	L	L	L	GV und L	Inhouse	L	GV
TOP-Ten	GV und L	GV und L	GV	n.e.	GV	n.e.	n.e.	n.e.
Anmerkung: GV = Gesamtvergabe, L = Losaufteilung, n.e. = nicht erforderlich								
Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften								

Ansicht 34: Quervergleich - Wettbewerb - Vergabeweise

Bei Gesamtvergaben in der Kategorie Schulreinigung mit hohem Auftragsvolumen besteht im Falle einer vorzeitigen Beendigung ein Risiko nicht gereinigter Schulen durch eine nicht zeitnahe Beauftragung verfügbarer Reinigungsfirmen. Bei der zu wählenden Vergabeweise ist unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebot stets abzuwägen inwiefern derartigen (unberechenbaren) Risiken begegnet werden kann.

In der Kategorie Schulreinigung wurden von sechs der sieben ausschreibenden Körperschaften die Ausschreibungen in Losen vorgenommen. Der Odenwaldkreis sowie der Landkreis Kassel wählten (teilweise) als Vergabeweise die Gesamtvergabe. Dies lag am vergleichsweise geringen Ausschreibungsvolumen. Der Landkreis Limburg-Weilburg nahm im Zuge der Inhouse-Vergabe (Direktvergabe) eine Gesamtvergabe vor.

6.6 Dokumentation der Vergaben

Zu den Vergabegrundsätzen gehört das Transparenzgebot gemäß § 97 Absatz 1 GWB. Transparenz ist gegeben, sofern eine ausreichende inhaltliche Bestimmtheit des Vergabeverfahrens mit Bekanntmachung oder Vorinformation gegeben sowie mit der einhergehenden Dokumentation zu erreichen ist. Der Transparenzgrundsatz von Vergabeverfahren wird unter anderem durch die Erstellung der Vergabevermerke erfüllt. Die gesetzlichen Anforderungen an die Dokumentation von Vergabeverfahren unterscheiden sich nach Ausschreibungsvolumen sowie nach definierter Leistungsform. Ziel ist die Nachvollziehbarkeit getroffener Entscheidungen auf jeder Stufe des Vergabeverfahrens.

Die nachstehenden Rechtsvorschriften bilden die Grundlage für die Dokumentation der Vergabeverfahren und die Erstellung der Vergabevermerke:

- Liefer- und Dienstleistungen § 8 VgV

- Bauleistungen § 20 EU VOB/A i.V.m. § 8 VgV
- Sektorenaufträge § 8 SektVO
- Konzessionen § 6 KonzVgV
- Unterschwellenbereich § 6 UVgO oder § 20 VOB/A oder § 20 VOL/A
- Hessische Rechtsvorschrift § 15 Absatz 2 HVTG

Durch die Annäherungen der Rechtsgrundlagen von Bund und Ländern an die vorrangigen EU-Rechtsvorschriften wurden die (Minimal-)Anforderungen an die Dokumentation der Vergabeverfahren und der Erstellung der Vergabevermerke vereinfacht.

Vergaberechtliche Vorschriften mit bieterschützendem Charakter implizieren lediglich das Recht auf die Teilnahme am Wettbewerb. Rechtsansprüche auf Auftragserteilung bestehen in der Regel nicht. Bei Vorliegen entsprechender Tatbestände, wie beispielsweise mit der Verletzung vergaberechtlicher Vorschriften im Hinblick auf Grundsätze, Wettbewerb und Dokumentationspflichten bestehen möglicherweise Schadensersatzansprüche des Bieters gegenüber der ausschreibenden Körperschaft. Neben inhaltlichen Fehlern²² oder Formfehlern im Vergabeverfahren genügt ein mangelhafter Vergabevermerk als Tatbestand für die Zurückversetzung des Verfahrens in frühere Stände als Rechtsfolge durch Vergabekammern oder höhere Instanzen. Eine ordnungsgemäße Dokumentation erhöht in jedem Fall die Verfahrenssicherheit für den Auftraggeber (öffentliche Hand). Eine nachgelagerte Heilung von Dokumentationsmängeln seitens des öffentlichen Auftragsgebers ist grundsätzlich möglich, jedoch nur in einem beschränkten Rahmen. Somit ist die nachgelagerte Heilung von Dokumentationsmängeln stets einzelfallabhängig und individuell.²³

Die Vergabevermerke der untersuchten Vergaben wurden im Hinblick auf die gesetzlichen (Minimal-)Anforderungen der Verordnung über die Vergabeordnung (VgV) ausgewertet und analysiert. Ziel der nachstehenden Untersuchung war die Beurteilung des Transparenzgebotes im Hinblick auf die Dokumentation der Vergabevermerke.

Ansicht 35 zeigt die Einhaltung des Vergabeverfahrens im Hinblick auf die gesetzlichen Anforderungen gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 1-5, 9 VgV. Die Anforderungen gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 1-5, 9 VgV umfassen:

- Nr. 1: Name und Anschrift öffentlicher Auftraggeber sowie Gegenstand und Wert der Aufträge,
- Nr. 2: Namen berücksichtigter Bieter und Gründe für ihre Auswahl,
- Nr. 3: Nichtberücksichtigung von Angeboten unter Nennung von Namen einschließlich Gründen,
- Nr. 4: Gründe für die Ablehnung von (für ungewöhnlich niedrig befundenen) Angeboten,
- Nr. 5: Nennung bezuschlagter Bieter und Gründe für die Auswahl ihrer Angebote und

²² Vgl. BGH, Beschluss vom 08.02.2011 - X ZB 47/10

²³ Vgl. OLG Karlsruhe, Beschluss vom 31.01.2014 - 15 Verg 10/13

- Nr. 9: Gründe für die Nichtverwendung von elektronischen Medien zur Einreichung von Angeboten.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 1-5, 9 VgV						
Vergabe	§ 8 (2) Nr. 1 VgV	§ 8 (2) Nr. 2 VgV	§ 8 (2) Nr. 3 VgV	§ 8 (2) Nr. 4 VgV	§ 8 (2) Nr. 5 VgV	§ 8 (2) Nr. 9 VgV
Altpapier (ZAW 2019/PPK-Verwertung)	✓	✓	✓	n.e.	✓	n.e.
Linienbündel Babenhausen	✓	✓	n.e.	n.e.	✓	n.e.
Reinigungs- dienstleistungen 2018	⊙	✓	✓	n.e.	✓	✓
Modular demontierbare Holzgebäude	✓	✓	n.e.	n.e.	✓	n.e.
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich						
Quelle: Eigene Erhebung; Vergabeunterlagen des Landkreises						

Ansicht 35: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 1-5, 9 VgV

Im Vergabevermerk der Kategorie Abfall waren keine Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 4 und 9 VgV erforderlich. Angaben gemäß § 8 Absatz 1 Nr. 1-3 und 5 VgV wurden seitens des Zweckverbands vorgenommen. Die Dokumentation der Vergabeverfahren im Sinne des § 8 Absatz 2 Nr. 1-5, 9 VgV seitens des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als sachgerecht.

Im Vergabevermerk der Kategorie ÖPNV waren keine Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 3-4 und 9 VgV erforderlich. Angaben gemäß § 8 Absatz 1 Nr. 1-2 und 5 VgV wurden seitens des Zweckverbands vorgenommen. Die Dokumentation der Vergabeverfahren im Sinne des § 8 Absatz 2 Nr. 1-5, 9 VgV seitens des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als sachgerecht.

Im Vergabevermerk des Vergabeverfahrens Reinigungsdienstleistungen 2018 fehlten (teilweise) Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 1 VgV. Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 2-3 und 5 und 9 VgV wurden seitens des Eigenbetriebes vorgenommen. Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 4 VgV waren nicht erforderlich. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens im Sinne des § 8 Absatz 2 Nr. 1-5, 9 VgV seitens des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als teilweise sachgerecht. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg künftig die Anforderungen des VgV vollständig umzusetzen.

Das Vergabeverfahren „Modular demontierbare Holzgebäude“ ist gemäß § 20 VOB/A EU im Sinne § 8 VgV zu dokumentieren. Im Vergabevermerk des Vergabeverfahrens „Modular demontierbare Holzgebäude“ wurden alle erforderlichen Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 1-2 und 5 vorgenommen. Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 3-4 und 9 VgV waren nicht erforderlich. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens im Sinne des § 8 Absatz 2 Nr. 1-5, 9 VgV seitens des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als sachgerecht.

Daneben bestehen für die Vergabedokumentation weitere Einzelschriften, die sich allerdings bei den von uns untersuchten Vergabekategorien häufig als nicht erforderlich darstellen.

Ansicht 36 zeigt die Einhaltung des Vergabeverfahrens im Hinblick auf die gesetzlichen Anforderungen gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 6-8, 10-12 VgV. Die Anforderungen gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 6-8, 10-12 VgV umfassen:

- Nr. 6: Rechtfertigung der Anwendung von Verhandlungsverfahren und wettbewerblichen Dialogen gemäß § 14 Absatz 3 VgV,
- Nr. 7: Rechtfertigung der Anwendung von Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb gemäß § 14 Absatz 4 VgV,
- Nr. 8: Gründe für den Verzicht auf die Vergabe von Aufträgen,
- Nr. 10: Angaben zu aufgedeckten Interessenkonflikten und getroffenen Abhilfemaßnahmen,
- Nr. 11: Gründe für die Vergabe von mehreren Teil- oder Fachlosen an einen Bieter und
- Nr. 12: Gründe für die Nichtangabe der Gewichtung von Zuschlagskriterien.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 6-8, 10-12 VgV						
Vergabe	§ 8 (2) Nr. 6 VgV	§ 8 (2) Nr. 7 VgV	§ 8 (2) Nr. 8 VgV	§ 8 (2) Nr. 10 VgV	§ 8 (2) Nr. 11 VgV	§ 8 (2) Nr. 12 VgV
Altpapier (ZAW 2019/PPK-Verwertung)	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.
Linienbündel Babenhausen	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.
Reinigungs-dienstleistungen 2018	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.
Modular demontierbare Holzgebäude	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich						
Quelle: Eigene Erhebung; Vergabeunterlagen des Landkreises						

Ansicht 36: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 6-8, 10-12 VgV

In den Vergabevermerken der Kategorien Abfall, ÖPNV, Schulreinigung und der betragsmäßig zehn größten Vergaben (TOP-Ten) waren keine Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 6-8, 10-12 VgV erforderlich. Die Dokumentation der untersuchten Vergabeverfahren im Sinne des § 8 Absatz 2 Nr. 6-8, 10-12 VgV seitens des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als sachgerecht.

Ansicht 37 zeigt den Quervergleich im Hinblick auf die Dokumentation der untersuchten Vergabeverfahren (Vergabevermerk) gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 1-5, 9 VgV für die Vergaben in den Kategorien Abfall, ÖPNV und Schulreinigung.²⁴

²⁴ Mangels Vergleichbarkeit wurde die Kategorie TOP-Ten in den Quervergleichen nicht berücksichtigt.

Quervergleich - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 1-5, 9 VgV								
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Abfall	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	●
ÖPNV	-	✓	-	-	✓	✓	-	●
Schulreinigung	✓	⊖	✓	✓	✓	Inhouse	✓	-

Mit einem "●" in der Einzelauswertung wurde die gesamte Dokumentation mit einem "●" bewertet.
Ja = ✓, nein = ●, teilweise = ⊖, - = keine Vergabe i.S.d. VgV

Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften

Ansicht 37: Quervergleich - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 1-5, 9 VgV

In der Kategorie Abfall haben sechs der sieben ausschreibenden Körperschaften die vorgenommenen Vergabeverfahren mit einem angemessenen Vergabevermerk gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 1-5 und 9 VgV dokumentiert. Die Stadt Hanau hat im Prüfungszeitraum keine Ausschreibung in dieser Kategorie über dem EU-Schwellenwert vorgenommen. In der Kategorie ÖPNV haben drei der vier ausschreibenden Körperschaften die vorgenommenen Vergabeverfahren mit einem angemessenen Vergabevermerk gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 1-5 und 9 VgV dokumentiert. Die Stadt Hanau, der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis nahmen keine Vergaben in dieser Kategorie im Prüfungszeitraum vor. In der Kategorie Schulreinigung haben fünf der sechs ausschreibenden Körperschaften die vorgenommenen Vergabeverfahren mit einem angemessenen Vergabevermerk gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 1-5 und 9 VgV dokumentiert. Dokumentarische Pflichten bestanden infolge der Inhouse-Vergabe (Direkt-Vergabe) für den Landkreis Limburg-Weilburg nicht. Der Odenwaldkreis hat im Prüfungszeitraum keine Ausschreibung in dieser Kategorie über dem EU-Schwellenwert vorgenommen.²⁵ Dies erachten wir als teilweise sachgerecht. Wir empfehlen den Körperschaften zukünftig die gesetzlichen Anforderungen im Sinne des § 8 Absatz 2 Nr. 1-5 und 9 VgV zu erfüllen.

Ansicht 38 zeigt den Quervergleich im Hinblick auf die Dokumentation der untersuchten Vergabeverfahren (Vergabevermerke) gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 6-8, 10-12 VgV für die Vergaben in den Kategorien Abfall, ÖPNV und Schulreinigung.²⁶

²⁵ Insoweit verweisen wir auf die Ausführungen in den Gliederungspunkten 6.4 und 6.5.

²⁶ Mangels Vergleichbarkeit wurde die Kategorie TOP-Ten in den Quervergleichen nicht berücksichtigt.

Quervergleich - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 6-8, 10-12 VgV								
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Abfall	n.e.	n.e.	-	✓	n.e.	n.e.	✓	n.e.
ÖPNV	-	n.e.	-	-	✓	✓	-	n.e.
Schulreinigung	n.e.	n.e.	✓	✓	✓	Inhouse	✓	-

Mit einem "●" in der Einzelauswertung wurde die gesamte Dokumentation mit einem "●" bewertet.
Ja = ✓, nein = ●, teilweise = ⊕, n.e. = nicht erforderlich, - = keine Vergabe i.S.d. VgV

Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften

Ansicht 38: Quervergleich - Dokumentation gemäß § 8 (2) Nr. 6-8, 10-12 VgV

In der Kategorie Abfall waren bis auf den Hochtaunuskreis und den Main-Taunus-Kreis keine Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 6-8 und 10-12 VgV bei den ausschreibenden Körperschaften erforderlich. Bei allen ausschreibenden Körperschaften waren die vorgenommenen Vergabeverfahren mit einem angemessenen Vergabevermerk gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 6-8 und 10-12 VgV dokumentiert. Die Stadt Hanau hat im Prüfungszeitraum keine Ausschreibung in dieser Kategorie über dem EU-Schwellenwert vorgenommen. In der Kategorie ÖPNV waren im Landkreis Darmstadt-Dieburg und im Odenwaldkreis keine Angaben im Vergabevermerk erforderlich. Bei allen ausschreibenden Körperschaften waren die vorgenommenen Vergabeverfahren mit einem angemessenen Vergabevermerk gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 6-8 und 10-12 VgV dokumentiert. In der Kategorie Schulreinigung waren in den Landkreisen Bergstraße und Darmstadt-Dieburg keine Angaben gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 6-8 und 10-12 VgV im Vergabevermerk erforderlich. Bei den weiteren ausschreibenden Körperschaften waren die vorgenommenen Vergabeverfahren mit einem angemessenen Vergabevermerk gemäß § 8 Absatz 2 Nr. 6-8 und 10-12 VgV dokumentiert. Dokumentarische Pflichten bestanden infolge der Inhouse-Vergabe (Direkt-Vergabe) für den Landkreis Limburg-Weilburg nicht. Das Vorgehen der Körperschaften erachten wir als sachgerecht.

Neben der allgemeinen Grundlage für die Dokumentation der Vergaben -der Vergabeverordnung (VgV)- bestehen weitere Rechtsvorschriften je nach Leistungsform. So gelten beispielsweise für Aufträge im Zusammenhang mit Konzessionen die Konzessionsvergabeordnung (KonzVgV) und für Bauaufträge die Vergabe- und Vertragsverordnung für Bauleistungen (VOB/A).

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat innerhalb des Prüfzeitraums eine Vergabe im Sinne der KonzVgV vorgenommen.

Ansicht 39 zeigt die Einhaltung des Vergabeverfahrens im Hinblick auf die gesetzlichen Anforderungen gemäß § 6 Absatz 2 Nr. 1-7 KonzVgV. Die Anforderungen gemäß § 6 Absatz 2 Nr. 1-7 KonzVgV umfassen:

- Nr. 1: Name und Anschrift öffentlicher Auftraggeber sowie Gegenstand und Wert der Aufträge,
- Nr. 2: Namen berücksichtigter Bieter und Gründe für ihre Auswahl,
- Nr. 3: Nichtberücksichtigung von Teilnehmeranträgen und Angeboten unter Nennung Namen einschließlich Gründe,

- Nr. 4: Nennung bezuschlagter Bieter und Gründe für Auswahl seines Angebots,
- Nr. 5: Gründe für Verzicht auf Vergabe Konzession,
- Nr. 6 Gründe für Nichtverwendung von elektronischen Medien zur Einreichung von Angeboten,
- Nr. 7: Angaben zu aufgedeckten Interessenkonflikten und getroffenen Abhilfemaßnahmen.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Dokumentation gemäß § 6 (2) Nr. 1-7 KonzVgV							
Vergabe	§ 6 (2) Nr. 1 KonzVgV	§ 6 (2) Nr. 2 KonzVgV	§ 6 (2) Nr. 3 KonzVgV	§ 6 (2) Nr. 4 KonzVgV	§ 6 (2) Nr. 5 KonzVgV	§ 6 (2) Nr. 6 KonzVgV	§ 6 (2) Nr. 7 KonzVgV
Rettungswesen 2017	✓	✓	n.e.	✓	n.e.	✓	n.e.
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, n.e. = nicht erforderlich							
Quelle: Eigene Erhebung; Vergabeunterlagen des Landkreises							

Ansicht 39: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Dokumentation gemäß § 6 (2) Nr. 1-7 KonzVgV

Im Vergabevermerk des Vergabeverfahren „Rettungswesen 2017“ wurden die erforderlichen Angaben gemäß § 20 Absatz 1 Nr. 1-2, 4 und 6 KonzVgV vorgenommen. Angaben gemäß § 6 Absatz 2 Nr. 3, 5 und 7 KonzVgV waren nicht erforderlich. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens „Rettungswesen 2017“ im Sinne des § 6 Absatz 2 Nr. 1-7 KonzVgV seitens des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als sachgerecht.

6.7 IKS und Aufwand der Schulreinigung

Nachstehend untersuchten wir das IKS (qualitätssichernde Maßnahmen und Kontrollen bei der Fremdreinigung) sowie die Wirtschaftlichkeit der Reinigung an Schulen. Die Wirtschaftlichkeit bemisst sich einzig an den direkten Aufwendungen der Fremdreinigung. Dabei wurden die Eingangsdaten der untersuchten Körperschaften nach dem Datum der Ausschreibungen einbezogen. Eine Indexierung auf den Berichtszeitraum fand nicht statt. Im folgenden Text werden deswegen die Begriffe Aufwand und Wirtschaftlichkeit synonym verwendet.

- Standards und IKS Schulreinigung

Nachstehend haben wir die Standards bei der Fremdreinigung an Schulen untersucht. Ziel dieser Untersuchung war die Erhebung des Leistungsniveaus der ausgeschriebenen Fremdreinigungsleistungen.

Ansicht 40 zeigt einen Quervergleich der acht Gebietskörperschaften im Hinblick auf Reinigungsart, Leistungsverzeichnisse und die Orientierung an dem DIN-Standard 77400.

Reinigung an Schulen - Leistungsverzeichnis und Standards								
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Reinigungsart	turnusmäßig	ergebnisorientiert	turnusmäßig	turnusmäßig	ergebnisorientiert	ergebnisorientiert	turnusmäßig	turnusmäßig
Leistungsverzeichnis	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Eigenreinigung	●	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓
Reinigung nach DIN 77400	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reinigungs- turnus	teilweise täglich	täglich	teilweise täglich	teilweise täglich	teilweise täglich	teilweise täglich	teilweise täglich	teilweise täglich
✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise								
Quelle: Eigene Erhebungen; Erhebungsbögen IKS Schulreinigung								

Ansicht 40: Reinigung an Schulen - Leistungsverzeichnis und Standards

Ansicht 40 zeigt die Unterschiede bei der Reinigung von Schulen im Quervergleich. Unterschiede bestanden im Hinblick auf die Reinigungsart (nach Turnus oder ergebnisorientiert). Fünf der acht Gebietskörperschaften reinigten turnusmäßig. Alle Körperschaften nutzten Leistungsverzeichnisse, welche sich an dem DIN-Standard 77400 orientieren. Der Reinigungsturnus war bei allen Gebietskörperschaften teilweise täglich. Bei sechs der acht Gebietskörperschaften wurde neben der Fremdreinigung zum Teil eigengereinigt.

Die ergebnisorientierte Reinigung im Landkreis Darmstadt-Dieburg bezieht sich auf die tägliche bedarfsge-rechte Reinigung. Angabegemäß war der Reinigungsbedarf durch das Reinigungspersonal täglich zu kontrollieren und bei Bedarf gegebenenfalls erneut zu reinigen.

Im Folgenden haben wir das IKS bei der Fremdreinigung an Schulen untersucht. Ziel dieser Untersuchung war die Erfassung von Kontrollen bei der Schulreinigung. Anlass für diese Untersuchung waren die Korruptionsvorwürfe gegenüber Frankfurter Hausmeistern und Reinigungsdienstleistern.²⁷ Das Interne Kontrollsystem und die Qualitätssicherung der Reinigungen an Schulen der untersuchten Körperschaft lässt sich wie folgt zusammenfassen.

Maßnahmen zur Qualitätssicherung wurden vom Landkreis Darmstadt-Dieburg implementiert. Kontrollen der Reinigungsleistungen waren geregelt. Dabei war der Einsatz der Software-Lösung Visionclean vorge-

²⁷ siehe hierzu auch:

<https://www.hessenschau.de/panorama/u-haft-in-korruptionsaffaere-um-frankfurter-schul-hausmeister-reinigungsfirma-bestechlichkeit-100.html>; abgerufen am 30.09.2022.

<https://www.hessenschau.de/panorama/17-hausmeister-an-frankfurter-schulen-unter-korruptionsverdacht,korruptionsverdacht-hausmeister-schulen-100.html>, abgerufen am 30.09.2022.

sehen. Diese wurde während der Corona-Pandemie nicht eingesetzt. Zum Zeitpunkt der Interimbesprechung wurde das System genutzt. In die Kontrollen wurden Schul- und Verwaltungspersonal mit eingebunden. Zudem fanden durch die beauftragten Dienstleister weitere Kontrollen statt. Ein Meldesystem war vorhanden. Mängelrügen wurden nach Angaben des Landkreises zeitnah durch die Dienstleister beseitigt. Die Verantwortung für die Kommunikation mit dem Dienstleister trug der zuständige Objektbetreuer. Bei Mängelrügen unterrichtete dieser den Objektleiter. Definiert wurde die Qualität der Reinigung in einer Dienststanweisung für den zuständigen Objektbetreuer. Gemessen wurde die Qualität durch das Leistungsverzeichnis. Weitere Kontrollen, welche über das Vier-Augen-Prinzip hinausgehen, bestanden nicht. Das Vorgehen des Landkreises Darmstadt-Dieburg erachten wir als teilweise sachgerecht. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg die Nutzung einer elektronischen Kontrolle.

- Wirtschaftlichkeit

Nachstehend haben wir die Wirtschaftlichkeit der Schulreinigung untersucht. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eignen sich die Reinigungskosten pro Quadratmeter. Darüber hinaus haben wir bei der Erhebung zwischen Glas, Unterhalts- und Grundreinigung unterschieden. Bei der Unterhaltsreinigung haben wir zwischen den typischerweise vorkommenden Raumtypen (Klassenräume, Flure, Sanitäranlagen und Sporthallen) unterschieden. Für unsere Erhebung haben wir die Raumbücher mit den bezuschlagten Kalkulationswerten aus den Losen der untersuchten Vergaben zur Fremdreinigung herangezogen. Zwecks Vergleichbarkeit mit den anderen Körperschaften (und Glättungseffekten) wurden die Raumbücher einer großen Schule (mindestens 9.000 Quadratmeter) ausgewertet. Für die Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Schulreinigung wurden für den Landkreis Darmstadt-Dieburg die Daten der Albrecht-Dürer-Schule in Weiterstadt für das Jahr 2022 erhoben und ausgewertet. Berechnet wurden die nachstehenden Werte wie folgt:

- Kalkulationskosten inkl. Umsatzsteuer in Euro / Nettogrundfläche in Quadratmeter

Ansicht 41 stellt den Reinigungsturnus der Albrecht-Dürer-Schule im Landkreis Darmstadt-Dieburg dar.

Reinigungsturnus große Schule des Landkreises Darmstadt-Dieburg				
	Turnus	Leistungswert (m ² /h)	Reinigungstage	Stundensatz
Klassenräume	W5	325	98	21,17
Flure	W5	470	98	
Sanitär	W5	95	98	
Sporthallen	W5	650	98	
Grundreinigung	J1	12	1	22,31

W = Wöchentlich; M = Monatlich; J = Jährlich
Quelle: Eigene Erhebung, Raumbücher Vergabeunterlagen des Landkreises

Ansicht 41: Reinigungsturnus große Schule des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Ansicht 41 zeigt den Reinigungsturnus, den Leistungswert, die Reinigungstage und die Stundensätze für typischerweise vorkommende Raumgruppen. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg gab an, ergebnisorientiert zu reinigen. Danach stand nicht der Turnus der Reinigung im Vordergrund, sondern der Bedarf. Deswegen

wurden alle Raumgruppen grundsätzlich täglich gereinigt. Der kalkulatorische Stundenverrechnungssatz betrug für die Unterhaltsreinigung 21,17 Euro, der Stundenverrechnungssatz für die Grundreinigung lag bei 22,31 Euro. Für alle Raumgruppen bestand ein täglicher Reinigungsturnus. Nach Angaben des Landkreises Darmstadt-Dieburg diente der tägliche Reinigungsturnus der Substanzerhaltung der Schulgebäude. Die anderen Körperschaften des Quervergleichs reinigten die Raumgruppen in kleinerem Turnus. Dies traf insbesondere für die Klassenräume zu. Der Leistungswert für Klassenräume lag bei 325 Quadratmeter/Stunde. Der Leistungswert für Flure lag bei 470 Quadratmeter/Stunde. Der Leistungswert für Sanitäranlagen (WC) lag bei 95 Quadratmeter/Stunde. Der Leistungswert für Sporthallen lag bei 650 Quadratmeter/Stunde.

Ansicht 42 zeigt die Kosten für die Unterhaltsreinigung (Euro/Quadratmeter) einer großen Schule im Landkreis Darmstadt-Dieburg.

Unterhaltsreinigung €/m ² große Schule des Landkreises Darmstadt-Dieburg			
	Nettogrundfläche in m ²	Reinigungsentgelt nach Ausschreibung (€) inkl. USt	Reinigungskosten €/m ²
Klassenräume	4.269	68.162,33	15,97
Flure	2.076	22.350,92	10,76
Sanitär	300	15.515,25	51,71
Sporthallen	1.273	9.857,14	7,74
Quelle: Eigene Erhebung, Raumbücher Vergabeunterlagen des Landkreises			

Ansicht 42: Unterhaltsreinigung €/m² große Schule des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Die zu reinigende Nettogrundfläche der Klassenräume betrug 4.269 Quadratmeter, die Bruttokosten betrugen 68.162,33 Euro. Die zu reinigende Nettogrundfläche der Flure betrug 2.076 Quadratmeter, die Bruttokosten betrugen 22.350,92 Euro. Die zu reinigende Nettogrundfläche der Sanitäranlagen (WC) betrug 300 Quadratmeter, die Bruttokosten betrugen 15.515,25 Euro. Die zu reinigende Nettogrundfläche der Sporthallen betrug 1.273 Quadratmeter, die Bruttokosten betrugen 9.857,14 Euro.

Ansicht 43 zeigt einen Quervergleich im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Glasreinigung.

Quervergleich: Glasreinigung an Schulen - Wirtschaftlichkeit				
	Darmstadt-Dieburg	Max.	Min.	Median
Glasreinigung € inkl. USt/m ² (Fensterreinigung)	1,84	2,12	1,45	1,90
Quelle: Eigene Erhebungen, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften				

Ansicht 43: Quervergleich: Glasreinigung an Schulen - Wirtschaftlichkeit

Die Kosten der Glasreinigung des Landkreises Darmstadt-Dieburg betrugen 1,84 Euro/Quadratmeter und lagen damit unter dem Median von 1,90 Euro/Quadratmeter im Quervergleich.

Ansicht 44 zeigt einen Quervergleich im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltsreinigung.

Quervergleich: Unterhaltsreinigung an Schulen - Wirtschaftlichkeit				
Reinigungs- kosten €/m ²	Darmstadt-Dieburg	Maximum	Minimum	Median
Klassenräume	15,97	15,97	7,23	8,84
Flure	10,76	11,45	6,64	9,06
Sanitär	51,71	58,37	39,29	43,61
Sporthallen	7,74	7,88	5,94	7,28
Quelle: Eigene Erhebungen, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften				

Ansicht 44: Quervergleich: Unterhaltsreinigung an Schulen - Wirtschaftlichkeit

Die Reinigungskosten in den Klassenräumen betrugen 15,97 Euro/Quadratmeter. Die Reinigungskosten in den Fluren betrugen 10,76 Euro/Quadratmeter. Die Reinigungskosten in den Sanitäranlagen (WC) betrugen 51,71 Euro/Quadratmeter. Die Reinigungskosten in den Sporthallen betrug 7,74 Euro/Quadratmeter. Innerhalb des Quervergleichs stellte der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit den Reinigungskosten für Klassenräume den Maximalwert. Gründe für die monetären Unterschiede bei der Schulreinigung entstehen unter anderem durch die Reinigungsart (turnusmäßig oder ergebnisorientiert) sowie durch die jeweiligen Leistungsverzeichnisse (Häufigkeit der Reinigung und Reinigungsbedarf der vorhandenen Räumlichkeiten). Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wählte als Reinigungsart die ergebnisorientierte Reinigung. Angabegemäß wäre der wirtschaftlichste Bieter im Vergleich günstiger gewesen. Dieser Bieter konnte allerdings nicht ausgewählt werden, weil für ihn eine Loslimitierung gemäß § 30 Absatz 1 VgV vorlag. Die Loslimitierung soll den Wettbewerb aufrechterhalten, so dass auch andere Marktteilnehmer ausgewählt werden können. Dies gilt ebenso für die Grundreinigung in Ansicht 45.

Ansicht 45 zeigt einen Quervergleich im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Grundreinigungskosten.

Quervergleich: Grundreinigung an Schulen - Wirtschaftlichkeit				
	Darmstadt-Dieburg	Maximum	Minimum	Median
Reinigungs- kosten €/m ²	2,56	2,56	0,79	1,31
Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften				

Ansicht 45: Quervergleich: Grundreinigung an Schulen - Wirtschaftlichkeit

Ansicht 45 zeigt die Ergebnisse zu den Untersuchungen im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Schulreinigung im Quervergleich. Die Kosten der Grundreinigung an Schulen betrugen 2,56 Euro/Quadratmeter und stellten somit den Maximalwert innerhalb des Quervergleiches. Der Median lag bei 1,31 Euro/Quadratmeter und der Minimalwert bei 0,79 Euro/Quadratmeter.

Ansicht 46 zeigt im Quervergleich die Zuschlagskriterien der Vergaben für die Reinigung an Schulen.

Quervergleich: Zuschlagskriterien Vergabevermerke Schulreinigung							
Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald
Preis 43 %	Preis 50 %	Preis 60 %	Preis 60 %	Preis 60 %	Inhouse	Preis 45 %	Preis 100 %
Leistungs-wert 43 %	Objektleiter/ Vorarbeiter-stunden 10 %	Leistungs-maß 25 %	Leistungs-wert Unterhalts-reinigung 20 %	Qualität 40 %		Fachlich-keit und Funktiona-lität 55 %	-
Zeit für Objekt-betreuung 4 %	Qualifikation Objekt-leitung 10 %	Qualität von Organisa-tion und Service 15 %	Leistungs-wert Grund-reinigung 20 %	-		-	-
Konzept Qualitäts-sicherung 5 %	Reinigungs-stunden 30 %	-	-	-		-	-
Konzept Objekt-betreuung 5 %	-	-	-	-		-	-
Anmerkung: ohne Glasreinigung							
Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften							

Ansicht 46: Quervergleich: Zuschlagskriterien Vergabevermerke Schulreinigung

Der Quervergleich in Ansicht 46 zeigt, dass die von den Körperschaften gewählten Zuschlagskriterien unterschiedlich ausdifferenziert waren. Beim Odenwaldkreis war lediglich der Preis ausschlaggebend, beim Landkreis Bergstraße gab es fünf Zuschlagskriterien.

Ansicht 47 zeigt einen Quervergleich im Hinblick auf die Leistungswerte der bezuschlagten Bieter im Rahmen der untersuchten Vergaben. Üblicherweise werden bei Vergabe von Fremdreinigungsleistungen Raumbücher zur Kalkulation für die Bieter seitens der ausschreibenden Körperschaft zur Verfügung gestellt. In das Raumbuch der Liegenschaft trägt der Bieter einerseits Leistungswerte (Quadratmeter/Stunde) sowie andererseits kalkulatorische Stundenverrechnungssätze (Euro/Stunde) ein, woraus sich dann die kalkulatorischen Reinigungskosten des Bieters für das zu reinigende Objekt ergeben. Stundenverrechnungssätze beinhalten unter anderem den geltenden Tarifsatz. Die Leistungswerte lassen Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit zu, da sie Indikator für die Reinigungszeit pro Fläche sind. Deswegen gilt im Grundsatz, dass ein hoher Leistungswert (Quadratmeter/Stunde) geringe Reinigungskosten Euro/Quadratmeter bedingt. Bei den Leistungswerten konnten alle Körperschaften, mit Ausnahme des Odenwaldkreises, in den Quervergleich einbezogen werden.

Quervergleich: Leistungswerte Unterhaltsreinigung an Schulen									
	Bergstraße	Darmstadt-Dieburg	Hanau	Hochtaunus	Kassel	Limburg-Weilburg	Main-Taunus	Odenwald	Median
Klassen	260	325	233	240	220	295	260	-	250
Flure	380	470	335	600	250	545	443	-	494
Sanitär (WC)	100	95	90	70	100	105	103	-	102
Sport-hallen	700	650	-	600	-	-	500	-	550
Quelle: Eigene Erhebung, Vergabeunterlagen Gebietskörperschaften									

Ansicht 47: Quervergleich: Leistungswerte Unterhaltsreinigung an Schulen

Der Leistungswert für die Klassenräume lag im Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 325 Quadratmeter/Stunde über dem Minimalwert von 220 Quadratmeter/Stunde im Landkreis Kassel. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg stellte den Maximalwert im Quervergleich. Demnach wurde im Landkreis Darmstadt-Dieburg je Stunde 105 Quadratmeter mehr gereinigt als im Landkreis Kassel. Der Leistungswert für Flure lag bei 470 Quadratmeter/Stunde unterhalb des Median (494 Quadratmeter/Stunde). Der Leistungswert für Sanitäranlagen (WC) lag bei 95 Quadratmeter/Stunde unterhalb des Median (102 Quadratmeter/Stunde). Der Leistungswert für Sporthallen lag bei 650 Quadratmeter/Stunde oberhalb des Median (550 Quadratmeter/Stunde). Allein die Analyse der Leistungswerte lässt noch keinen Rückschluss auf die Wirtschaftlichkeit zu. Vielmehr ist der Leistungswert eine wichtige Komponente neben den in Ansicht 46 dargestellten Ausschreibungskriterien, den in Ansicht 40 dargestellten Standards sowie den Reinigungssturnus für die typischerweise vorkommenden Raumgruppen. Eine weitergehende Bewertung und Analyse im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit ist wegen des geringen Stichprobenumfangs nicht repräsentativ. Im Quervergleich lassen sich dennoch erste Erkenntnisse gewinnen, nämlich, dass hohe Leistungswert grundsätzlich die Wirtschaftlichkeit erhöhen. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg stellte mit den Leistungswerten für Klassenräume mit 325 Quadratmeter/Stunde den Maximalwert im Quervergleich. Dieser Maximalwert führte beim Landkreis Darmstadt-Dieburg nicht zu geringeren Reinigungskosten (Ansicht 44), weil dafür täglich gereinigt wurde. Die Leistungswerte zeigten demnach, dass schneller und häufiger gereinigt wurde.

6.8 Nachschau zu früheren Empfehlungen zu Vergaben

Die Empfehlungen aus früheren Vergleichenden Prüfungen wurden in die Untersuchungen einbezogen. Dabei wurde untersucht, ob sich der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit den Empfehlungen zu den Vergaben (in der Kategorie ÖPNV) auseinandersetzte und ob diese Empfehlungen umgesetzt wurden.

Im Rahmen der 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ wurden entsprechende Empfehlungen zu den Vergaben in der Kategorie ÖPNV ausgesprochen. In Ansicht 48 werden Empfehlungen und die Maßnahmen zu deren Umsetzung zusammenfassend dargestellt.

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse für die 205. Vergleichende Prüfung "Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II"				
Schlagwort	Seite	Prüfungsfeststellungen / Empfehlungen	Umsetzung	
Vergabe von Verkehrsleistungen	62	Vergabebekanntmachung: Diesbezüglich empfehlen wir, aus Rechtssicherheitsgründen zumindest eine Dokumentation der Gründe für das Unterbleiben einer Veröffentlichung anzugeben, aus der sich ergibt, welcher Ausnahmegrund nach § 39 Absatz Vergabeverordnung vorlag.	Es wird nach § 39 Absatz 6 VgV auf die Angabe des Auftragswerts verzichtet, da diese Angabe den Wettbewerb zwischen Unternehmen beeinträchtigen kann. Zukünftig ist außerdem konkret geplant, eine ausführliche Erläuterung in den Vergabevermerk aufzunehmen.	✓
Qualitätssicherung der Leistungserbringung	66	Im Hinblick auf eine anstehende wettbewerbliche Vergabe der Verkehrsleistung empfehlen wir der DADINA insoweit im Vorfeld der Betriebsaufnahme stärker betrieblich Einfluss zu nehmen.	Die DADINA hat in den Ausschreibungsunterlagen angabegemäß Anpassungen vorgenommen, die eine stärkere betriebliche Einflussnahme auf die Verkehrsunternehmen erlauben. Dies wurde auch bei der Vergabe des Linienbündels Babenhausen in 2021 so gehandhabt.	✓
✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise				
Quelle: Eigene Erhebungen; Schlussberichte für die 205. Vergleichende Prüfung				

Ansicht 48: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse für die 205. Vergleichende Prüfung "Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II"

Ansicht 48 zeigt, dass die Empfehlungen aus der 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigungen bei Verkehrsgesellschaften II“ in beiden Fällen vollständig umgesetzt wurden.

7. Nachschau

7.1 Umfang der Nachschau

Die Ergebnisse von früheren Vergleichenden Prüfungen wurden im Wege einer Nachschau betrachtet. Dabei wurde untersucht, ob und wie der Landkreis Darmstadt-Dieburg sich mit den wesentlichen Ergebnissen der Prüfungen auseinandersetzt und welche Folgerungen die Körperschaft daraus zog. Gegenstand der Nachschau waren beim Landkreis Darmstadt-Dieburg die folgenden Prüfungen:

- 205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“
- 208. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“

Soweit in diesen Prüfungen Empfehlungen zur Organisation des Rechnungswesens, zum IKS Finanzen oder zur Vermeidung doloser Handlungen ausgesprochen wurden, wurden diese im Gliederungspunkt 5 untersucht. Dies gilt auch für Empfehlungen zum IKS Vergabewesen unter dem Gliederungspunkt 6.

7.2 Nachschau zur 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“

Der Schlussbericht der 205. Vergleichenden Prüfung wurde unter dem 13. April 2018 an den Landkreis Darmstadt-Dieburg übersandt. Die Empfehlungen, die sich auf die Vergabe der Leistungen im Bereich ÖPNV bezogen, sind unter Gliederungspunkt 6.8 dargestellt. Ansicht 49 stellt die wesentlichen Empfehlungen dar:

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse für die 205. Vergleichende Prüfung "Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II"				
Schlagwort	Seite	Prüfungsfeststellungen / Empfehlungen	Umsetzung	
Beteiligungsmanagement	46	Vorlage von Quartalsberichten: Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wird empfohlen, dies ebenfalls einzufordern.	Die Empfehlung wurde umgesetzt. Es werden angabegemäß Quartalsberichte vorgelegt.	✓
Beteiligungsmanagement	46	Wir empfehlen, beim Neuabschluss von Geschäftsführerverträgen eine Klausel aufzunehmen, welche eine Veröffentlichung ermöglicht.	Die Empfehlung wird angabegemäß bei neuen Verträgen oder bei Vertragsverlängerungen umgesetzt.	✓
Aufgabenträger Landkreis Darmstadt-Dieburg	49	Wir empfehlen der DADINA bei der Fortschreibung des NVP oder bei der Aufstellung eines neuen NVP Aussagen zur Finanzierung des ÖPNV zu machen.	Im aktuellen NVP 2014 bis 2019 sind als Neuerung gegenüber dem NVP 2011 bis 2016 Aussagen zur Finanzierung des ÖPNV aufgenommen worden. Weitere Angaben hierzu werden im Wirtschaftsplan und im Jahresbericht veröffentlicht.	✓
Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen	85	Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wird empfohlen, Regelungen zum Sponsoringverbot sowie zum Verbot der Annahme von Geschenken in einer Dienstvereinbarung zu regeln.	Zum Thema Sponsoring wurde am 17.4.2018 eine entsprechende Richtlinie erlassen.	⊗
✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise				
Quelle: Eigene Erhebungen; Schlussberichte für die 205. Vergleichende Prüfung				

Ansicht 49: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse für die 205. Vergleichende Prüfung "Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II"

Aus Ansicht 49 wird ersichtlich, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg bis auf eine Empfehlung, der er teilweise nachgekommen war, alle Empfehlungen umgesetzt hatte.

7.3 Nachschau zur 208. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“

Der Schlussbericht der 208. Vergleichenden Prüfung wurde unter dem 28. März 2019 an den Landkreis Darmstadt-Dieburg übersandt. Die Empfehlungen, die sich auf den Themenkomplex IKS Finanzen bezogen, sind unter Gliederungspunkt 5.3 dargestellt. Ansicht 50 stellen die ausgesprochenen Empfehlungen und die daraus abgeleiteten Handlungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg dar:

Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse für die 208. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2018: Landkreise"				
Schlagwort	Seite	Prüfungsfeststellungen / Empfehlungen	Umsetzung	
Rückstellungen	99	Rückstellung für ungenutzte Unterkünfte: Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg errechneten wir eine Soll-Rückstellung in Höhe von 6,4 Mio. €. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, eine Rückstellung wegen drohender Verluste in dieser Höhe zu passivieren.	Im Jahr 2018 wurde erstmals eine Rückstellung von 4.578.506 Euro gebildet. Nach Inanspruchnahmen und Zuführungen beträgt die Rückstellung zum Erhebungszeitpunkt noch 4.197.592 Euro.	✓
Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäfts-führungsorgans	109	Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, die Angabe der Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans in den Anhang der Beteiligungen aufzunehmen.	Die Empfehlung wird angabegemäß bei neuen Verträgen oder bei Vertragsverlängerungen umgesetzt.	✓
Prüfungs- und Unterrichts-rechte	110	Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, in den Satzungen der betroffenen Gesellschaften die Prüfungsrechte gemäß § 53 Absatz 1 HGrG sowie Unterrichtsrechte zugunsten des Rechnungsprüfungsamts und des überörtlichen Prüfungsorgans gemäß § 54 HGrG einzuräumen und damit ihrer Verpflichtung nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO nachzukommen.	Die Empfehlung wird angabegemäß immer dann umgesetzt, wenn Satzungen oder Gesellschaftsverträge wegen anderweitiger Änderungen anzupassen waren.	⊙
Ordnungsmäßigkeit bei Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses	126	Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, die Rückstände bei der Prüfung der offenen Jahresabschlüsse des Kreises abzarbeiten.	Die Rückstände bei der Prüfung der Jahresabschlüsse des Kreises waren abgearbeitet. Zum Zeitpunkt der Erhebung lag der Jahresabschluss 2020 zur Prüfung vor, die Prüfung hatte noch nicht begonnen. Der Jahresabschluss 2021 lag noch nicht zur Prüfung vor. Beide Prüfungen waren nach den Kriterien der Überörtlichen Prüfung noch nicht fällig (31.10. des übernächsten Jahres). Der Prüfungsrückstand bei den Jahresabschlüssen der kreisangehörigen Kommunen wurde weiter abgebaut. 79% aller Prüfungen waren abgeschlossen. 8% der Jahresabschlüsse wurden noch nicht vorgelegt.	✓
Bedeutende Regelungen in Mietverträgen	94	Anmietung von Unterkünften: Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte im Mietvertrag teilweise einen gesonderten Ausweis der Nebenkosten vereinbart. Werden die Nebenkosten nicht gesondert ausgewiesen, erachten wir dies als wenig transparent und empfehlen, zukünftig gesonderte Abrechnungen vorzunehmen.	Seit 2019 wurden einzig vier Mietverträge neu abgeschlossen. Bei zwei dieser Verträge wurde mit pauschalen Betriebskosten kalkuliert. Bei zwei Mietverträgen werden die Nebenkosten gesondert abgerechnet.	⊙

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise

Quelle: Eigene Erhebungen; Schlussberichte für die 208. Vergleichende Prüfung

Ansicht 50: Landkreis Darmstadt-Dieburg - Nachschauergebnisse für die 208. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2018: Landkreise"

Aus Ansicht 50 ist abzulesen, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg von den fünf dargestellten Empfehlungen in der Nachschau drei umgesetzt und zwei Empfehlungen teilweise umgesetzt hatte.

8. Schlussbemerkung

Wir haben unsere Prüfungshandlungen nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommen und bei den einzelnen Prüfungsschwerpunkten Empfehlungen ausgesprochen. Bei einer Gesamtwürdigung der Prüfungsergebnisse kommen wir im Sinne von § 3 Absatz 1 ÜPKKG zu dem Ergebnis, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg in den Untersuchungsgegenständen rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht geführt wurde.

Idstein, 10. März 2023

P & P Treuhand GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft

Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar
Wirtschaftsprüfer

Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff
Wirtschaftsprüfer