

Was, wann, wie

Ausschreibung von Versicherungsdienstleistungen

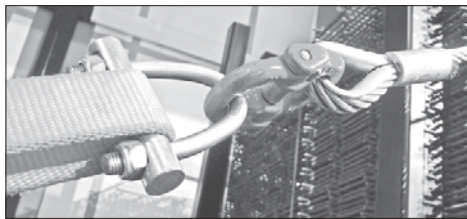
(BS/Rüdiger Falken*) Seit vielen Jahren beschäftigen sich öffentliche Auftraggeber mit der Frage, ob bzw. wann eine Verpflichtung zur Ausschreibung ihrer Versicherungen besteht. Die Gründe für eine Ausschreibung sind vielfältig. Eine gesetzliche Pflicht, Versicherungen ohne Grund auszuschreiben, gibt es jedoch nicht!

Häufig werden öffentliche Auftraggeber durch (fehlerhafte) Informationen von Marktteilnehmern, wie z. B. Versicherungsvermittlern oder Versicherungsunternehmen, verunsichert. Andererseits verlangen aber auch viele Landräte, Bürgermeister oder Rechnungsprüfungsämter regelmäßig, die Versicherungen auszuschreiben. Aber vor allem Auftraggeber, die bereits eine Ausschreibung erfolgreich absolviert haben, sehen sich in der Pflicht, spätestens nach vier Jahren neu auszuschreiben. Weil die erstmalige Ausschreibung nicht selten zu Beitragseinsparungen von bis zu fünfzig Prozent führte, wäre eine Neuausschreibung bei veränderten Marktverhältnissen schädlich.

Ein Grund für die Ausschreibungsverpflichtung ergibt sich vor allem dann, wenn eine Vertragsänderung zu einem Neuvertrag führt. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn der Versicherer eine Beitragserhöhung vornehmen möchte. Der Versicherer kann diese nur nach Ablauf des Vertrages und vor der vereinbarten Kündigungsfrist verlangen. Die Akzeptanz der Beitragserhöhung wäre somit ein Neuausschreibung und demzufolge eine Auftragsvergabe. Diese ist ohne Ausschreibung unzulässig. Ebenso verhält es sich mit Änderungen im Bedingungswerk. Auch hier kann der Versicherer eine Änderung nur dann vornehmen, wenn die vereinbarten Kündigungsfristen eingehalten werden. Auch mit neuen Bedingungen käme ein Neuvertrag zustande, der ausschreibspflichtig ist. Letztendlich gilt für die von den Versicherern so beliebten Vertragsverlängerungen nichts anderes, es käme ein Neuvertrag zustande.

Lange Laufzeiten möglich

Solange keine Vertragsveränderungen vorgenommen werden, kann der Versicherungsvertrag im Prinzip über einen sehr langen Zeitraum laufen. Mit der von Beginn an vereinbarten Kündigungsklausel ist geregelt, dass sich der Vertrag automatisch um ein weiteres Jahr verlängert, wenn er von keinem der Vertragsparteien gekündigt wird. Zu beachten ist aber die Einschränkung "im Prinzip"! Denn der öffentliche Auftraggeber ist nach § 6 Haushaltsgrund-



Die richtige Absicherung ist im öffentlichen Bereich genauso wichtig wie im Privaten. Doch wann muss eine Versicherungsdienstleistung (neu) ausgeschrieben werden? Foto: BS/Rainer Sturm, Pixello.de

satzgesetz (HGrG) zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet. Für bestehende Versicherungsverträge ist also eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen. Endet die Untersuchung mit dem Ergebnis, dass eine Ausschreibung nur zu einem unwirtschaftlichen Ergebnis führen kann, darf der Auftraggeber die Ausschreibung nicht ohne Not durchführen. Schließlich würde der Haushalt geschädigt. Andererseits muss dann aber eine Ausschreibung durchgeführt werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit ein wirtschaftliches Ergebnis zu erwarten ist.

Wirtschaftliches Ergebnis maßgeblich

Im Versicherungsbereich kann ein wirtschaftliches Ergebnis vorliegen, wenn bei mindestens gleichem Versicherungsumfang ein niedrigerer Beitrag zu erwarten ist. Ein Ausschreibungsergebnis wäre auch dann noch wirtschaftlich, wenn bei gleichem Beitrag ein besseres Bedingungswerk vereinbart wird. Denn dies hieße, einen Schadensfall besser abgewickelt zu bekommen. Der öffentliche Auftraggeber

wird die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mangels hinlänglicher Fach- und Marktkenntnisse nicht selbst vornehmen können. Die Kommune kann sich externer Sachverständiger bedienen. Für den Bereich der Versicherungen sind dies vor allem die zugelassenen Versicherungsberater, die aufgrund ihrer neutralen Stellung (Verbot der Versicherungsvermittlung!) eine gutachterliche Stellungnahme zu den bestehenden Verträgen und ihrer Wirtschaftlichkeit erstellen können. Mit der gutachterlichen Stellungnahme liegt ein Dokument vor, das die Voraussetzung für eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 6 HGrG erfüllt. Bestehende, wirtschaftliche Verträge müssen nach einer solchen Untersuchung nicht ausgeschrieben werden. Andererseits kann sich die Kommune auch sicher sein, dass ein als unwirtschaftlich bewerteter Vertrag nach einer Ausschreibung mit hoher Wahrscheinlichkeit finanzielle Ressourcen einspart. Neutrale Versicherungsberater, die sich einer strengen Berufsordnung unterworfen haben, finden die Kommunen über deren Berufsverband im Internet unter www.bvvb.de.

Keine Rahmenvereinbarung

Abschließend ein wichtiger Hinweis: Versicherungsverträge sind keine Rahmenvereinbarungen. Die Regelung zu Rahmenvereinbarungen gemäß § 4 Nr. 1 VOL/A und § 4 Nr. 7 EG VOL/A, wonach Rahmenvereinbarungen nur für maximal vier Jahre vergeben werden dürfen, treffen auf Versicherungsverträge nicht zu.

*Dipl.-Volkswirt Rüdiger Falken ist Versicherungsberater in Hamburg.

Save the Date

Zusammen mit dem Behörden Spiegel erläutert Falken Chancen, Risiken und Handlungsmöglichkeiten bei der Ausschreibung von Versicherungsleistungen in einem Seminar am 16. Juni 2014 in Bonn sowie am 8. Oktober 2014 in Stuttgart. Weitere Informationen und Anmeldung unter: www.fuehrungskraefteforum.de/?page_id=3793

Entscheidungen zum Vergaberecht

WERTUNG

Ohne Punkte kein Gewicht

Textliche Begründung unzureichend

Für die Wertung von Angeboten zur Erbringung von Jahresabschlussprüfungen hatte der Auftraggeber eine klare Gewichtung seiner Kriterien bekannt gemacht: Zu 40 Prozent sollte die Erfahrung in die Wertung eingehen, ebenso der Preis. Die Eignung der Prüfungsteams nur zu 20 Prozent. Die beiden Wertungsgrundlagen für Erfahrung und Eignung sollten aus einer mündlichen Präsentation der Bieter gewonnen werden.

Nach deren Auswertung kommt es zum Streit um das Ergebnis. Zur Verblüffung der Vergabekammer findet sie in der Vergabeakte lediglich textliche Beurteilungen der Präsentation, aber keinerlei Anleitung, wie diese wenige Sätze umfassen. Kommentare in Punkte umzurechnen sind, die dann mit einem Faktor versehen in die Gesamtwertung eingehen könnten. Statt dessen berichtete ein Mitarbeiter der Vergabestelle als Zeuge vor Gericht, wie nach seiner Erinnerung (!) daraus Punktwerte gebildet worden waren, die allerdings auch nicht dokumentiert waren. "Da fehlt was!", meint die Vergabekammer: Ohne numerische Werte für diese Kriterien ist eine Einbeziehung in die Wertung rechnerisch schlicht unmöglich. Die ganze Wertung muss neu vorgenommen werden.

Teillöse aus: Eines für die unteren, eines für die oberen Stockwerke. Nach seinen Überlegungen wollte er sicherstellen, dass die Arbeiten parallel ausgeführt werden. Deswegen sollten Bieter nur auf jeweils eines der beiden Lose bieten können.

Zwei piffige Bieter haben geglaubt, sie hätten den "Dreh" gefunden, mit dem sie dennoch gemeinsam auf beide Lose bieten können. Sie bildeten zwei unterschiedliche Bietergemeinschaften: Für eines der beiden Lose nahmen sie einfach einen ganz kleinen dritten Partner hinzu. So dachten sie, seien die Angebote ja nicht mehr von ein und derselben juristischen Person abzugeben. Die Loslimitierung trafe diese beiden Bietergemeinschaften also nicht.

Da haben sie die Rechnung ohne das Kammergericht gemacht. Wenn zwei Bietergemeinschaften teilweise identisch sind, sind sie möglicherweise doch der Limitierung unterworfen. Das hängt im Einzelfall davon ab, welchen Zweck der Auftraggeber mit der Limitierung verfolgt hatte (hier nämlich, die Überforderung der Auftragnehmer auf zwei parallelen Baustellen zu vermeiden), zum andern, ob die Konstruktion der Bietergemeinschaften darauf hindeutet, dass sie nur die Limitierung umgehen wollen. Beides hat das KG hier bejaht und die Parallelbewerbung für unzulässig erachtet.

OLG Naumburg (Beschl. v. 07.01.2014, Az.: 2 Verg 1/14)

ZUSCHLAGSVERBOT

OLG zieht die Notbremse

Strafandrohung bei fortgesetzter Missachtung

Die Forstdirektion hatte den Einschlag und das Rücken von Bäumen ausgeschrieben und dabei – jedenfalls nach Ansicht der Vergabekammer – bei der Bewertungsformel für den Preis formale Fehler gemacht, weswegen die Zuschlagsentscheidung einen Bieter beiseite teilte. Während die Parteien noch vor dem OLG im Beschwerdeverfahren über die Rechtmäßigkeit der Zuschlagsentscheidung stritten, lässt aber die Forstdirektion den für den Zuschlag vorgesehenen Bieter Holz einschlagen, selbst dann noch, als in der mündlichen Verhandlung bereits durch den Senat angedeutet wurde, dass er der Auffassung des unterlegenen Bieters zu folgen gedenkt.

Der Bieter hat deswegen die Sorge, dass ihm der Auftrag verloren gehen wird, weil die Forstdirektion beabsichtigt, vor Ende des Beschwerdeverfahrens vollendete Tatsachen zu schaffen. Wenn erst einmal der ganze beauftragte Bereich gerodet ist, bleibt ja für ihn keine Arbeit mehr übrig, selbst wenn er vor dem OLG gewönne. Das erkennt auch der Vergabesamt und gibt dem Antrag auf einstweilige Anordnung statt, wobei er die Vorschrift des § 115 Abs. 3 GWB, die eigentlich nur für das Verfahren vor der Vergabekammer formuliert ist, analog anwendet: Schließlich müsse dem Bieter im Beschwerdeverfahren der gleiche einstweilige Rechtsschutz zustehen wie in der Vorinstanz. So verbietet das OLG der Forstdirektion jeden weiteren Einschlag bei Androhung eines Ordnungsgeldes von bis zu 250.000 Euro oder ersatzweise Ordnungshaft gegen den Forstdirektor.

KG (Beschl. v. 20.02.2014, Az.: Verg 10/13)

VERHANDLUNGSVERFAHREN

Das Allerletzte

Alle Anlagen erneut erforderlich Im Verhandlungsverfahren hat der Auftraggeber in der letzten Runde von den Teilnehmern noch die Erarbeitung von Controlling-Konzepten und deren Vorlage gemeinsam mit den jeweiligen "last and final offers" verlangt. Alle Teilnehmer haben diese Forderung erfüllt, doch einer beantragt die Nachprüfung, nachdem diese letzten Angebote bereits geöffnet waren. Als Ergebnis des Nachprüfungsverfahrens wird das Verfahren zurückversetzt, allerdings nur um eine Verhandlungsrunde. Die letzte Runde wird also wiederholt, die Teilnehmer werden erneut aufgefordert, ihr nunmehr allerletztes Angebot nebst den Konzepten vorzulegen. Die Anforderungen blieben dabei unverändert. Ein Teilnehmer verwies mit seinem Angebot stattdessen auf das bereits vor der Rückversetzung eingereichte Konzept. Der Auftraggeber sieht das Angebot als unvollständig an und will den Teilnehmer ausschließen.

Da machen es sich beide zu einfach, befindet die VK Niedersachsen. Das Konzept fehle tatsächlich. Der Verweis auf das früher vorgelegte sei nicht möglich, weil ein Rückgriff auf ein bereits geöffnetes Angebot unzulässig sei. Allerdings sei auch der Ausschluss unzulässig: Der Auftraggeber hätte zumindest prüfen müssen, ob das Konzept nicht nachgefordert werden kann.

VK Niedersachsen (Beschl. v. 03.02.2014, Az.: VgK-48/2013)

LEISTUNGSVERZEICHNIS

Handarbeit

Wie groß darf das Werkzeug sein?

Das ganze Gebäude soll abgebrochen werden – mit Ausnahme der denkmalgeschützten Fassade. Eine heikle Aufgabe, meint der Auftraggeber und verlangt, dass seine Auftragnehmer zumindest in der Nähe der Fassade einen Handabbruch vornehmen sollen: maximal "handgeführte Kleingeräte" wollte er zulassen. Durch einen technischen Fehler war bei einem Bieter diese Einschränkung im Leistungsverzeichnis in der Zeile verrutscht. Er kalkuliert deswegen auch für die sensiblen Regionen einen Abbruch mit einem Hydraulikbagger ein. Moderne Geräte arbeiten schließlich so sicher, dass keine Gefahr für die Fassade besteht. Das OLG Koblenz bestätigte allerdings seinen Ausschluss vom Verfahren. Die Einlassung, auch die hydraulischen Abbruchzangen seines Baggers seien schließlich "handgeführt", weil sie per Hand mit einer Fernsteuerung gesteuert würden, ließ der Senat nicht gelten. Jedes noch so große Werkzeug, ja sogar eine Abrisssbirne, sei indirekt immer per Hand gesteuert. Insofern war die Einschränkung auf "Kleingeräte" entscheidend: Eine Hydraulikzange jedenfalls ist nach Auffassung des Senates ein Großgerät.

OLG Koblenz (Beschl. v. 26.02.2014, Az.: 1 Verg 15/13)

LOSLIMITIERUNG

Nur ein Los erlaubt

Für teiltentische Bietergemeinschaften Der Bauherr schrieb für die Sanierung eines Gebäudes zwei

VERTRAG

De-facto-Vergabe?

Vertrag vorläufig wirksam Vor der Vergabekammer streitet sich ein Auftraggeber mit einem Unternehmen, ob der Ver-

Zusammenfassung der Entscheidungen: RA Dr. Rainer Noch, München und Unkel/Rh. (Oppler Hering PartGmbH)

Neu!

Schütte/Horstkotte/Schubert/Wiedemann

Vergabe öffentlicher Aufträge

Eine Einführung anhand von Fällen aus der Praxis

Das Buch behandelt in der 3. Auflage in bewährter Weise die Grundlagen des Rechts der öffentlichen Auftragsvergabe. Es wendet sich an Praktiker, die sich in kurzer Zeit einen Überblick über das komplexe Rechtsgebiet verschaffen wollen.

Die Autoren stellen die tragenden Grundsätze, Ziele und Begriffe des Vergaberechts anhand der aktuellen europäischen wie nationalen Vorschriften prägnant dar. Behandelt werden die Anforderungen an eine fehlerfreie Ausschreibung, an die Abgabe eines einwandfreien Angebots sowie an die rechtssichere Prüfung und Wertung der Angebote durch den Auftraggeber. Den vergaberechtlichen Aspekten interkommunaler Zusammenarbeit sowie Fragen des Rechtsschutzes sind jeweils eigene Kapitel gewidmet. Im Anhang finden sich Texte zentraler Vergabevorschriften. Indem das Buch wesentliche Strukturen und Zusammenhänge aufzeigt und anhand praxisnaher Beispielfälle sowie Tipps die Rechtsanwendung veranschaulicht, soll es auch ein Gespür für taktische Aspekte im Vergabeverfahren entwickeln helfen.

3., aktualisierte Auflage
Kohlhammer

3., aktualisierte Auflage 2014
XIV, 180 Seiten, Kart. € 29,90
ISBN 978-3-17-023255-6
Recht und Verwaltung

suche als eBook

Leseproben und weitere Informationen unter www.kohlhammer.de

W. Kohlhammer GmbH · 70549 Stuttgart
Fax 0711/7883 · 8430 · vertrieb@kohlhammer.de

Kohlhammer