

Referat 6	Teilnehmer	Datum
Az: 60-30-06	/	7.11.2019/Th

Prüfung: Ausschreibungspflicht Versicherungsdienstleistungen

- 1. Im Vergaberecht gibt es keine Rechtsnorm, die (explizit) fordert, dass eine bestehende (und „lebende“) Versicherung regelmäßig / turnusgemäß auszuschreiben ist.**

Es gilt üblicherweise bei den Verträgen die jährliche (automatische) Fortsetzungsklausel in den vereinbarten Versicherungsbedingungen, wenn nicht zum 30. September am Ende der (üblicherweise 3-Jahres-) Laufzeit vom Kunden oder Versicherer gekündigt wird. Dadurch beginnt kein neuer Vertrag, sondern der bestehende Vertrag wird fortgesetzt. Das Vergaberecht fordert per se keine neue Ausschreibung bestehender Versicherungsverträge.

Die Kommune ist auch nicht verpflichtet, „künstlich“ durch Kündigung einen Beschaffungsbedarf zu erzeugen.

Das Vergaberecht greift mit seinen Bestimmungen erst dann, wenn ein Beschaffungsvorgang in Gang gesetzt wird. Gibt es keinen Beschaffungsbedarf, z. B. wenn man die bestehenden Verträge ungekündigt weiterlaufen lässt, so ist dies kein Sachverhalt, der dem Vergaberecht unterliegt.

Fazit: Ohne „Vergabe eines öffentlichen Auftrags“ besteht keine Ausschreibungspflicht und das Vergaberecht ist nicht einschlägig. Denn das Vergaberecht regelt nicht die Vorfrage, ob beschafft werden soll. Es betrifft vielmehr das (Ablauf-) Verfahren (das „wie“) bei einer Ausschreibung. Ohne Beschaffungsbedarf gibt es folglich keine Beschaffung.

- 2. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aus dem Haushaltsrecht ist grundsätzlich auch bei Versicherungsdienstleistungen zu beachten.**

Ein Beschaffungsbedarf mit vorgeschalteter Kündigung könnte sich z.B. nur ergeben, wenn die bestehenden Versicherungsverträge (vermeintlich) zu hohe Prämien beinhalten. Die allgemeine Marktlage im deutschen Kommunalversicherungsbereich ist aber grundsätzlich als defizitär für die Versicherer zu bezeichnen. Eine Prämiensenkung ist derzeit nicht zu erwarten (siehe auch unten Ziff. 7, 8, 13).

- 3. Die Kommune sollte nach einigen Jahren (mit Nutzung der Verlängerungsklausel) allerdings die Gründe für die „Fortsetzung“ in der Akte des Fachamtes dokumentieren, damit die bewusst getroffene Entscheidung nachvollzogen werden kann (Ratschlag des Landesrechnungshofs). Dies werden in der Regel wirtschaftliche Gründe (marktgerechter Versicherungsbeitrag - evtl. ermittelt durch Marktbeobachtung oder auch durch Informations-einholung bei den kommunalen Spitzenverbänden SGSA / LKT) in Kombination mit einem guten bestehenden Versicherungskonzept sein.**

Die Kommunen berücksichtigen bei ihrer individuellen wirtschaftlichen Betrachtung auch jährliche Beitragsrückerstattungen für ungekündigte Verträge oder sonstige beitragsfreie Zusatzleistungen des Versicherers (z. B. regelmäßige Wert-Ermittlungen für Gebäude, Sicherungsberatungen zur Einbruchsdiebstahlverhütung, Zuschüsse für Feuerwehrrzwecke).

Ohnehin muss eine Kommune bei Überlegungen zu einer eventuellen Neuausschreibung der Versicherungsdienstleistungen ihren bisherigen Schadenaufwand der letzten Jahre (in der Regel fünf) und das mögliche zukünftige Schadenpotential (in den Sparten Feuer, Leitungswasser, Sturm/Hagel, Einbruch, Glas, Elementar etc.) im Blick haben. Dieser Scha-

denaufwand ist eine Kalkulationsgrundlage der Versicherer. Die Prämie muss insgesamt wirtschaftlich passen. Der Versicherungsbeitrag bildet sich aber neben den individuellen Einflussfaktoren auch durch das gemeinschaftlich organisierte Risikoausgleichskollektiv.

4. Laut Definition ist eine „Versicherung“ die Beseitigung des Risikos eines Einzelnen durch Beiträge von Vielen. Somit zahlen z. B. alle Kommunen für ihre Objekte eine Feuer-Gebäude-Prämie, die dann in Gänze die immer wieder vorkommenden Großschäden bei den rund 15.000 kommunalen Gebäuden in Sachsen-Anhalt absichern. Im Jahr 2017 gab es z. B. einen zu regulierenden Brandschaden bei einem einzelnen kommunalen Gebäude in Höhe von 3,3 Mio. EUR.

Dies bedeutet, dass eine individuelle Schaden-freiheit in einer versicherten Sparte oder ein individuell geringes Schadenniveau nicht automatisch zur Beitragssenkung bei der einzelnen Kommune führen kann. Sonst funktioniert die Versichertengemeinschaft mit der kollektiven Risikoübernahme nicht. Eine Versicherung ist somit die Deckung eines im Einzelnen ungewissen, aber insgesamt geschätzten Mittelbedarfs (Schäden inkl. Kosten) auf der Grundlage des Risikoausgleichs.

5. Die Versicherer nutzen als Kalkulationsgrundlage neben der Höhe der kunden-individuellen Einzelschäden der letzten fünf Jahre u. a. die risikogerechte Einstufung nach Nutzungsarten der Gebäude und dem daraus folgenden potentiellen statistischen „Schadenbedarf“ (z. B. Rathaus, Schule, Bibliothek, Flüchtlingsunterkunft, Feuerwehrgerätehaus).

Auch bestimmte Mindest-Promillesätze pro 1.000 EUR Versicherungssumme sind oft aus Rückversicherungsgründen zu beachten (z. B. tunlichst 0,15 ‰ bei der Feuer-Gebäude-Prämie neben dem Satz für Sturm und Leitungswasser).

6. Deutschlandweit ist u. a. auch durch zahlreiche Naturgefahrenereignisse allgemein eine deutlich steigende Tendenz bei den Sachversicherungsbeiträgen festzustellen. Besonders Beiträge und Selbstbeteiligungen bei der erweiterten Elementarschadenversicherung (z. B. die Natur-gefahren Überschwemmung, Starkregen, Erdbeben und Schneeeinbruch auf Dächern) sind vom Versicherer schwierig zu gestalten.

Die Auswirkungen des Klimawandels mit einem unumstrittenen Anstieg an Extremwetterereignissen zeigt die Abhängigkeit des Gebäudeversicherungsmarktes. Hochwasser-Ereignisse durch Ausuferung von Gewässern machen es den Versicherern ebenfalls nicht leicht, da das Vorhersagepotenzial gering ist.

Regelmäßige Naturkatastrophen-Reports der Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft AG (Munich Re) oder des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) legen dar, welche Last insbesondere von den Gebäudeversicherern zu tragen ist.

Die Wiederkehrwahrscheinlichkeiten für einige Naturgefahren sind deutlich angestiegen. Deshalb haben die Rückversicherer und die Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin hier bei allen Versicherern ein besonders waches Auge.

7. Veröffentlichungen im Internet zum allgemeinen Sachversicherungsmarkt belegen, dass weiterhin bei jedem Versicherer ein Beitragsanpassungsdruck besteht. Von 2002 bis 2015 sind deutschlandweit in der Gebäudeversicherung ununterbrochen versicherungstechnische Verluste aufgetreten (d. h. die Schaden-Kosten-Quote lag immer über 100 %). Im Jahr 2016 und 2017 gab es erstmals wieder Quoten leicht unter 100 %. Diese verlustreiche Phase wird u. a. auch durch eine dauerhaft hohe Zahl von Leitungswasserschäden verursacht.

Die allgemeine Lage in Deutschland wird z. B. in Untersuchungen der ASSEKURATA Assekuranz Rating-Agentur beschrieben (zuletzt deren „Marktausblick zur Schaden-/Unfallversicherung 2016/2017“). Demnach konnten die Versicherer marktweit Bei-

tragsanpassungen bei den Gebäudeversicherungen durchsetzen. Es bestehe seit Jahren ein stärkeres Bewusstsein für die Notwendigkeit risikogerechter Beiträge. Auch zukünftig seien Beitragssanierungen zu erwarten. Mittelfristig wolle man sich dem auskömmlichen Bereich annähern.

Ähnliche Diagnosen gibt es auch vom Beratungsunternehmen 67rockwell Consulting (siehe deren Studie „Ertragssteigerung in der Verbundenen Wohngebäudeversicherung“ sowie die Informationen „VGV - Eine Profitabilität ist nicht in Sicht“ und „Langer Atem nötig - Ertragssteigerung in der Wohngebäudeversicherung“). Wesentliche Ursache der jährlichen Verluste sei, neben dem Klimawandel mit der wachsenden Schadenintensität, auch die zunehmende Alterung des Gebäudebestandes (Rohrsysteme). Die Beitragssanierung werde die Versicherer weitere Jahre beschäftigen, da die strukturellen Probleme noch nicht gelöst seien.

8. Ebenfalls belastend ist für die Versicherer die Situation am Finanzmarkt, da ihnen keine hohen Einnahmeeffekte durch Zinserträge zur Verfügung stehen (fortdauerndes Zins-Tal durch die Politik der Europäischen Zentralbank).

Versicherer haben somit seit einigen Jahren den Bedarf, in Zukunft deutlich mehr Prämien einzunehmen, um die auftretenden Schäden de facto bezahlen zu können. Insofern wird nicht zuletzt deswegen in Zukunft ein deutlich verstärkter Anstieg der Prämien in der Gebäudeversicherung zu beobachten sein.

9. In Sachsen-Anhalt scheuen die insgesamt 229 Kommunen (Landkreise, Städte, Gemeinden, Verbandsgemeinden) in den letzten Jahren das sehr formelle Ausschreibungsverfahren bei ihren Versicherungsdienstleistungen (siehe zur Statistik Ziff. 13).

Das Vergaberecht umfasst alle Regeln und Vorschriften, die die öffentliche Hand beim Einkauf von Gütern und Leistungen befolgen muss. Dabei ist zu unterscheiden, ob die Vergabe ober- oder unterhalb der EU-Schwellenwerte erfolgt.

Es sind dabei u. a. folgende Regeln zu beachten: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Vergabeverordnung (VgV), Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL), Landesvergabegesetz (LVG LSA), Anwendungserlasse des Landeswirtschaftsministeriums und nach Änderung des LVG LSA voraussichtlich in 2020 auch in Sachsen-Anhalt die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) als Verwaltungsvorschrift zum Ersatz für die VOL.

Auch die Einschaltung eines Maklers, die im kommunalen Bereich aber äußerst unüblich ist, müsste ausgeschlossen werden.

Ab einem vorab nach § 3 Abs. 1 und 11 VgV korrekt und wirklichkeitsnah (aktuelle Marktlage) geschätzten Jahres-Netto-Beitrag von 55.250 EUR muss europaweit ausgeschrieben werden (EU-Schwellenwert 221.000 EUR ab 1.1.2018 für Dienstleistungen [d. h. 4-Jahres-Netto-Beitrag]). Eine geringfügige Anpassung dieses Wertes erfolgt immer zum 1. Januar eines geraden Jahres.

Im Landesvergabegesetz Sachsen-Anhalt liegt der Schwellenwert bei 25.000 EUR (ohne Umsatzsteuer) für Dienstleistungen, bei denen das Landesgesetz Anwendung findet.

In der Regel wird von den Kommunen das Musterbedingungsmerk und der Ausschreibungsleitfaden der kommunalen Spitzenverbände (SGSA / LKT) genutzt.

Die Musterunterlagen (zuletzt aktualisiert Anfang 2019) inklusive eines rechtlichen Leitfadens (Stand 2016) finden sich im Internetauftritt-Interner Bereich (SGSA: *Mitgliederservice / Mitgliederinformationen / Arbeitshilfen / Bauen, Umwelt & Vergabe / sonstige Arbeitshilfen*).

Seit dem 18. Oktober 2018 ist bei europaweiten Ausschreibungen die Pflicht zur kompletten elektronischen Kommunikation zwischen Auftraggeber und Bieter zu beachten (E-Vergabe). Für nationale Vergaben gilt dies erst ab 1. Januar 2020, soweit der Netto-Auftragswert über 25.000 EUR liegt (siehe § 38 Abs. 3 und 4 UVgO).

- 10.** Unwesentliche Vertragsänderungen sind – zusätzlich zu vorhandenen Preisgleitklauseln (z. B. Baupreis-Indexveränderung) – sowieso ohne gesonderte Ausschreibung möglich. Das GWB (§ 132 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2) und die UVgO (§ 47 Abs. 2 Satz 1) ermöglichen deutliche prozentuale Beitragssteigerungen, wenn sich der Gesamtcharakter des Vertrages nicht ändert.

Im sogenannten Oberschwellenbereich (d. h. über 55.250 EUR Jahres-Netto-Beitrag) darf der Beitrag um bis zu 10 % des ursprünglichen Auftragswertes steigen. Der Auftragswert ist der vierfache Jahreswert. Somit sind rechnerisch bis zu 40 %-Steigerung des Jahres-Netto-Beitrags bei beiderseitigem Einvernehmen ohne Vergabe-verfahren möglich.

Im sogenannten Unterschwellenbereich (d. h. unter 55.250 EUR Jahres-Netto-Beitrag) sind Steigerungen bis zu 20 % möglich. Somit ergibt sich unter Berücksichtigung des ursprünglichen Auftragswertes eine rechnerische Veränderungsmöglichkeit von bis zu 80 % (4 mal 20 %). Die UVgO wird ungefähr Ende 2019 / Anfang 2020 durch eine Änderung des Landesvergabe-gesetzes für anwendbar erklärt. Bis dahin sind rechtlich zumindest Veränderungen bis 10 % (bzw. 40 %) wie im Oberschwellenbereich möglich.

Mit diesen (ausschreibungsfreien) Instrumenten über die „Prozent-Regeln“ sind z. B. weitere Objekte versicherbar oder auch der Einschluss der erweiterten Elementardeckung in die vorhandene Sturmversicherung möglich. Insgesamt darf dabei der Maximal-Prozentwert nicht überschritten werden.

- 11.** Weitere ausschreibungsfreie Fälle ergeben sich im sogenannten Oberschwellenbereich (d. h. über 55.250 EUR Jahres-Netto-Beitrag) noch aus anderen Bestimmungen.

1. Sogenannte „zusätzliche Leistungen“ dürfen abgeschlossen werden, wenn aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen sowie durch sonst beträchtliche Zusatzkosten ein Wechsel des Auftragnehmers (Versicherer) für den Auftraggeber (Kommune) unzumutbar ist (siehe § 132 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GWB). Hierunter könnte der nachträgliche Abschluss der erweiterten Elementardeckung gefasst werden.

2. Es besteht eine ausschreibungsfreie Möglichkeit bei „unvorhersehbaren und erforderlichen Leistungen“, wenn die Kommune bei der Planung im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht gehandelt hat (vgl. § 132 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GWB). Hier könnten z. B. folgende Umstände abgedeckt werden: Zusätzliche Gebäude mit sehr hohen Versicherungssummen kommen in den Bestand der Kommune oder zahlreiche Flüchtlingsgemeinschaftsunterkünfte müssen außerplanmäßig vorgehalten werden.

Beide Möglichkeiten (zusätzlich oder unvorhersehbar) ermöglichen Steigerungen des ursprünglichen Auftragswertes (d. h. Jahresbeitrag mal 4) von bis zu 50 % (siehe § 132 Abs. 2 Satz 2-3 GWB). Hier sind somit – auf den Jahres-Netto-Beitrag bezogen – Steigerungen von bis zu 200 % (!) möglich, soweit keine „zielgerichtete“ Umgehung des

Vergaberechts vorliegt. Diese 50 (200) %-Grenze gilt wiederholt für jede einzelne und erneute Veränderung.

12. Im sogenannten Unterschwellenbereich (d. h. unter 55.250 EUR Jahres-Netto-Beitrag) gibt es auch noch die „vorteilhafte Gelegenheit“ bei der keine Ausschreibung erfolgen muss (siehe § 8 Abs. 4 Nr. 14 UVgO).

Dies ist möglich, wenn das Versicherungsangebot für ein Einzelobjekt oder den Gesamtbestand deutlich unter dem Marktpreis liegt. Es genügt hier eine Markterkundung. Formliche Vergleichsangebote sind nicht erforderlich.

13. Die Statistik für nationale und europaweite Ausschreibungen (Sachversicherungen Gebäude-Inhalt-Glas) zeigt für die letzte Zeit folgendes Bild in Sachsen-Anhalt:

2013: drei (Landkreis, Verbandsgemeinde, Gemeinde),

2014: vier (Landkreis, Stadt, zwei Gemeinden),

2015: zwei (Städte),

2016: vier (zwei Landkreise, zwei Städte),

2017: zwei (Landkreis, Stadt),

2018: keine Ausschreibung,

2019: eine Ausschreibung (Landkreis).

Dies belegt 1. die wirtschaftliche Vorsicht der Kommunen, 2. die statistische Bestätigung der beschriebenen Rechtslage zur Ausschreibung (siehe oben Ziff. 1, 10-12) und ggf. 3. auch die Zufriedenheit mit ihrem Versicherer.

Im Jahr 2016 gab es in Sachsen-Anhalt bei den vier Ausschreibungen hohe Beitragssteigerungen von 5 %, 25 %, 31 % und 47 % beim Zuschlag an den Bestbieter für die Gebäude-, Inhalts- und Glasversicherungen gegenüber der „Alt-Prämie“.

Die im Jahr 2016 von einem Versicherer bei allen dort versicherten Kommunen in Sachsen-Anhalt durchgeführte Beitragsangleichung von 5 bis 9 % zum 1.1.2017 führte zu keinem Kundenweggang oder verstärktem Ausschreibungsgeschehen. In einigen anderen Bundesländern gab es zuletzt ähnliche kommunale Beitragsanpassungen von anderen Kommunalversicherern.

Im Jahr 2017 gab es in Sachsen-Anhalt bei den zwei Ausschreibungen (Landkreis, Stadt) ebenfalls Steigerungen. Beim ersten Vergabeverfahren kam es zu einer Beitragssteigerung von 58 %. Das zweite Verfahren führte ebenfalls zu einer „Verteuerung“ für die ausschreibende Kommune. Bei der einen Ausschreibung (Landkreis) im Jahr 2019 kam es zu einer Beitragssteigerung von rund 7 % gegenüber der alten Prämie.

Fazit: Insgesamt ist in den letzten Jahren immer eine (teils sehr deutliche) **Mehrbelastung für die ausschreibenden Kommunen** entstanden.