



Vorlagennummer: AF/12339/26
Vorlageart: Anfrage
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich

Anfrage "Beschaffungsrichtlinie und Zentrale Vergabestelle" (Anfrage von Ratsfrau Esders vom 11.02.2026, eingegangen am 11.02.2026)

Datum: 11.02.2026
Federführung: DEZERNAT VI
Organzuständigkeit: RAT

Beratungsfolge

Gremium	Geplante Sitzungstermine	Öffentlichkeitsstatus
Rat der Hansestadt Lüneburg	12.03.2026	Ö

Sachverhalt

Die beigefügte Anfrage wird seitens der Verwaltung wie folgt beantwortet:

Zu 1. Abgleich der bestehenden Richtlinie mit den DGB-Forderungen

a) Abkehr von der Preisdominanz und Anwendung des MEAT-Prinzips

Die Frage nach der Sicherstellung des „Most Economically Advantageous Tender“ (MEAT) ist nicht isoliert anhand der „Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung“ zu beantworten, sondern nur im Zusammenspiel mit der „Richtlinie zur Vergabe von Lieferungen und Leistungen“ (städt. Vergabeordnung) sowie den einschlägigen bundes- und landesrechtlichen Vergaberegeln. Im Kapitel 3 der Beschaffungsrichtlinie („Nachhaltigkeit und Vergabe“) wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass soziale und umweltbezogene Aspekte als Mindest- und Zuschlagskriterien zulässig sind und mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen müssen. Damit wird die rechtliche Grundlage des MEAT-Prinzips – wie sie sich insbesondere aus § 97 Abs. 3 GWB, § 127 GWB, § 58 VgV sowie § 43 UVgO ergibt – ausdrücklich aufgegriffen.

Die aktuelle Beschaffungsrichtlinie stammt aus dem Jahr 2021 und stellt eine Weiterentwicklung der vorherigen Richtlinie aus dem Jahr 2008 dar. Die Richtlinie weist verbindliche ökologische Kriterien auf, setzt verpflichtende ILO-Mindeststandards, schließt bestimmte umweltschädliche Produkte aus und orientiert sich am Lebenszyklus. In Bezug auf die sozialen Kriterien gehen die Regelungen über eine bloße Absichtserklärung hinaus, da sie als Mindestkriterium ausgestaltet ist. Obwohl die Richtlinie noch relativ aktuell ist, hat sich das Thema der Nachhaltigen Beschaffung seitdem weiterentwickelt. Neben Veränderungen bei den am Markt angebotenen Produkten und Dienstleistungen, werden z.T. umfassendere Nachhaltigkeitskriterien betrachtet oder strengere Standards angesetzt. Vor diesem Hintergrund strebt der Bereich 34 an, die aktuelle Beschaffungsrichtlinie zu überarbeiten und zu aktualisieren. Eine Gewichtung nicht-preislicher Kriterien, Tariftreuepflicht, Subunternehmerhaftung gilt es zu prüfen und verbindlich in der Richtlinie auszuweisen. Da die Beschaffung in der Stadtverwaltung dezentral organisiert ist und ein breites Spektrum an Produkten (u.a. Büromaterial, Lebensmittel, Arbeitskleidung, Möbel, Fahrzeuge, Elektronik und andere Arbeitsgeräte) und Leistungen umfasst, sollen hierbei noch stärker die Bedarfe der unterschiedlichen Fachbereiche berücksichtigt werden. Außerdem wird angestrebt verwaltungsintern Schulungen zur Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffung anzubieten, um sicherzustellen, dass die entsprechenden Richtlinien bereichsübergreifend berücksichtigt werden und wichtige

Information (z.B. spezifische Leitfäden zu bestimmten Produktgruppen) zur Verfügung stehen. Aufgrund der begrenzten Personalkapazitäten (0,5 VZÄ der Nachhaltigkeitskoordination) erfordert dieser Prozess jedoch Zeit.

Im Leitfaden zum Entwurf der neuen Dienstanweisung über die Vergabe von Lieferungen und Leistungen ist die Beschaffungsrichtlinie als Rechtsgrundlage aufgeführt. Zudem werden Aussagen zur nachhaltigen Beschaffung getroffen.

Je nach Struktur der individuellen Ausschreibung können neben dem Preis weitere Zuschlagskriterien wie z. B. qualitative, umweltbezogene, soziale oder innovative Aspekte Berücksichtigung finden. Die Entscheidung darüber obliegt den ausschreibenden Bereichen im Rahmen der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen.

Leistungen müssen eindeutig und vollständig beschrieben werden (§ 121 GWB, § 7 VOB/A, § 23 UVgO). Ist das Leistungsverzeichnis so fachlich und qualitativ präzise ausgestaltet, dass

- Sämtliche qualitativen Anforderungen als Mindeststandard definiert sind,
- Nachhaltigkeitsanforderungen als verbindliche technische Spezifikation aufgenommen sind,
- Soziale Mindeststandards als Eignungs- und Ausführungsbedingungen festgelegt sind,

dann findet die Qualitätssteuerung bereits auf der Ebene der Leistungsbeschreibung statt. Und nicht geeignete Angebote werden von der Wertung bereits ausgeschlossen, weil sie nicht der Ausschreibung entsprechen.

Bei z.B. Wach- und Sicherheitsdienstleistungen können die qualitativen Anforderungen Bestandteil der Ausschreibung sein: Anzahl des einzusetzenden Personals vor Ort, Qualifikation des einzusetzenden Personals, persönliche Anforderungen an das einzusetzende Personal wie Mindestalter, Berufserfahrung oder Deutschkenntnisse.

Bei standardisierten Bauleistungen mit vollständig definierter Qualität wie beispielsweise Ausschreibung von Lieferung und Einbau von Holz-Alu-Fenster in ein zu errichtendes Kita-Gebäude, kann die Bauleistung ebenso eindeutig beschrieben werden. Die Nachhaltigkeitskriterien und die Lebenszykluskosten wurden bereits vor Erstellung der Leistungsbeschreibung bewertet. Denn im Vorwege wurde entschieden, welche Produktart die städtischen Anforderungen erfüllt – z.B. im Vergleich zu Kunststoff-Fenstern. Zudem erfolgt zum Thema Baustoffe die Aufnahme der allgemeinen Beschaffungskriterien in die Ausschreibung gemäß Kapitel 8 Nr. 10 der Beschaffungsrichtlinie. Und der Leistungszeitrahmen ergibt sich aus dem beigefügten Projektzeitenplan.

Bei einfachen Ausschreiben (bspw. Deckensanierung) kann die Wertung nur über den Preis erfolgen. Alles andere wäre nicht effektiv und führt zu keinem Mehrwert.

In diesen Fällen kann es vergaberechtlich zulässig und sachgerecht sein, den Preis als einziges Zuschlagskriterium zu wählen, da qualitative Unterschiede ausgeschlossen sind.

Die Angebote müssen vergleichbar sein, daher ist eine präzise Beschreibung erforderlich. Wenn man z.B. das Material bewusst undefiniert lassen möchte (z.B. aus mangelnder Kenntnis der Alternativen oder mangels Vorgaben), dann kann es sinnvoll sein, weitere Zuschlagskriterien (Lebenszykluskosten bezogen auf z.B. 20 Jahre, CO₂-Emission im Herstellungsprozess usw.) zu berücksichtigen.

Anders verhält es sich bei

- Komplexen Dienstleistungen (z.B. umfassende Straßensanierung mit Neugestaltung von Querschnitten)
- Planungsleistungen
- Innovativen und nachhaltigkeitsrelevanten Beschaffungen
- Funktionalen Leistungsbeschreibungen mit Gestaltungsspielraum (z.B.

- Reinigungsleistungen)
- Betriebsmodellen

Hier bestehen regelmäßig qualitative Unterschiede in

- Nachhaltigkeit
- Energieeffizienz
- Wartungs- und Folgekosten
- Innovationsgrad
- Reaktionsvermögen auf Beschwerden
- Soziale Aspekte

In diesen Fällen ist es vergaberechtlich nicht nur zulässig, sondern regelmäßig sachgerecht, qualitative, soziale und ökologische Kriterien als Zuschlagskriterium zu definieren und angemessen zu gewichten.

Sinnvoll ist dies z.B. bei Reinigungsdienstleistungen. Die Nachhaltigkeitsanforderungen der Reinigungsmittel sind durch die Beschaffungsrichtlinie beschrieben. Zusätzlich zum Preis kann die Anzahl der produktiven Reinigungsstunden gewichtet werden oder die Qualität von Reinigungskonzepten.

Bei der Auswahl von Fachplanern wird im 2-stufigen Vergabeverfahren nach der VgV auch regelmäßig eine Vielzahl an qualitativen Kriterien aufgenommen.

In der ersten Stufe wird bereits die Eignung der Büros geprüft unter Berücksichtigung von Referenzen, Umsatzzahlen und dergleichen.

In der zweiten Stufe werden neben dem Angebotspreis auch weitere qualitative Aspekte bewertet: Erfahrung und Umgang mit energieeffizienten Bauen, Konzept zur Integration ökologischer Baustoffe usw. (siehe Anlage).

Bei großen Tiefbau-Maßnahmen (z.B. umfassende Straßensanierung mit Neugestaltung von Querschnitten) kann man dagegen bspw. Aspekte der Bauzeitoptimierung als Bewertungskriterium aufnehmen. Dies könnte ggfs. höhere Kosten verursachen.

Fazit:

Die Beschaffungsrichtlinie sowie die Vergaberichtlinie eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit, qualitative, ökologische, soziale oder lebenszyklusbezogene Kriterien als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen. Damit ist die rechtliche Grundlage für die Anwendung des MEAT-Prinzips in der Hansestadt Lüneburg bereits gegeben.

Eine pauschale Verpflichtung, stets neben dem Preis weitere Zuschlagskriterien mit fester Gewichtung anzuwenden, wäre jedoch vergaberechtlich nicht sachgerecht. Maßgeblich ist die Art der jeweiligen Beschaffung:

- Bei standardisierten Leistungen mit eindeutig und vollständig definierter Qualität kann die Wertung allein über den Preis zulässig sein, da qualitative Unterschiede ausgeschlossen sind und Nachhaltigkeits- sowie Sozialstandards bereits verbindlich über Leistungsbeschreibung, Eignungskriterium und Ausführungsbedingungen abgesichert sind.
- Bei komplexen, innovativen oder gestaltungsoffenen Leistungen – insbesondere bei Planungsleistungen, funktionalen Ausschreibungen oder umfangreichen Infrastrukturmaßnahmen – ist es regelmäßig sachgerecht, qualitative, ökologische oder soziale Kriterien als Zuschlagskriterium angemessen zu gewichten.

Die Verwaltung wendet diese Differenzierung bereits heute an. Beispiele hierfür sind:

Zweistufige VgV-Verfahren bei Fachplanern mit qualifizierter Bewertung,

Tiefbaumaßnahmen mit Bewertung von Bauzeitoptimierung

Reinigungsdienstleistungen mit qualitativer Bewertung,

Verfahren mit Berücksichtigung alternativer Ausführungsarten.

Zudem wirken Nachhaltigkeits- und Sozialstandards bereits auf mehreren Ebenen systematisch gegen eine reine Preisdominanz.

- Verbindliche ökologische Vorgaben der Beschaffungsrichtlinie
- ILO-Mindeststandards als Eignungs- und Ausführungsbedingungen,
- Tariftreuevorgaben des Landesrechts,
- Prüfung ungewöhnlich niedriger Angebote,
- vollständige Dokumentationspflicht im Vergabevermerk.

Eine generelle Standardgewichtung nicht-preislicher Kriterien für alle Beschaffungsarten wird seitens der Verwaltung nicht empfohlen, da Beschaffungsvorgänge in ihrer Struktur und Komplexität erheblich variieren. Die sachgerechte Ausgestaltung der Zuschlagskriterien liegt im fachlichen Verantwortungsbereich der jeweiligen ausschreibenden Organisationseinheit, in einzelfallbezogen zu begründen und wird durch das Rechnungsprüfungsamt geprüft.

b) Stärkung sozialer Kriterien, insbesondere Tarifbindung und faire Arbeitsbedingungen:

Die Einhaltung sozialer Standards ist bei der Hansestadt Lüneburg verbindlich abgesichert. Maßgeblich sind dabei nicht nur die Beschaffungsrichtlinie, sondern auch die städtische Vergabeordnung sowie die bundes- und landesrechtlichen Vorgaben, insbesondere das Nds. Tariftreue- und Vergabegesetz.

Bereits heute gelten folgende verbindliche Anforderungen:

- Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen als Eignungs- und Ausführungsbedingung
- Tariftreue bzw. vergabespezifisches Mindestentgelt nach Landesrecht
- Verpflichtung der Nachunternehmer zur Einhaltung dieser Standards
- Möglichkeit des Ausschlusses bei Verstößen gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften
- Beachtung der gesetzlichen Vorgaben zum Arbeits- und Gesundheitsschutz

Diese Vorgaben gehen über eine reine Absichtserklärung hinaus und sind zwingende Bestandteile der Vergabeverfahren.

Soziale Kriterien wirken in der Praxis überwiegend als Mindestanforderungen oder Eignungskriterien (siehe Phase 2 der Angebotsprüfung). Eine zusätzliche Gewichtung als Zuschlagskriterium ist rechtlich möglich, setzt jedoch voraus, dass die Kriterien objektiv messbar, vergleichbar und auftragsbezogen sind. Gerade im Bereich „gute Arbeitsbedingungen“ ist eine rechtssichere und transparente Bewertung häufig schwierig.

In Einzelfällen wird geprüft, ob zusätzliche Nachweise – etwa Zertifizierung nach der DIN EN ISO 45001 Managementsysteme für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – als Eignungskriterium sinnvoll sind, z.B. bei der Ausschreibung von Reinigungsdienstleistungen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei eu-weiten Ausschreibungen auch nur eu-weit erlangbare Zertifizierungen gefordert werden dürfen. Und es ist zu beachten, dass Zertifizierungen für Unternehmen mit erheblichen Kosten verbunden sind und kleine Betriebe dadurch faktisch ausgeschlossen werden könnten.

Bei der Angebotsprüfung werden verschiedene Phasen geprüft:

1. **Formelle Angebotsprüfung:** Entspricht das Angebot den qualitativen Anforderungen der ausgeschriebenen Leistung? Liegt das Angebot fristgerecht vor? Sind alle geforderten Unterlagen vollständig? Nachforderungsfähige Unterlagen können nachgefordert werden, inhaltliche Fehler führen zum Ausschluss.
2. **Eignungsprüfung** – Befähigung und Erlaubnis zur Berufsausübung, wirtschaftliche/finanzielle Leistungsfähigkeit (Umsatz, Versicherungen) sowie technische/berufliche Leistungsfähigkeit (Referenzen). Nur geeignete Bieter kommen in die nächste Runde.
3. **Preisprüfung:** es wird geprüft, ob der angebotene Preis auskömmlich ist und rechnerisch stimmt. Z.B. wird geprüft, ob bei Reinigungsleistungen der tarifliche Arbeitslohn berücksichtigt wurde inkl. Lohnsteigerungen sowie Nacht- und Wochenendzuschläge.
4. **Zuschlagskriterien:** erst in der letzten Phase wird die Wirtschaftlichkeit geprüft (Preis-

Leistungs-Verhältnis) anhand der festgelegten Kriterien (Preis, Lebenszykluskosten, Kundendienst, Liefer- und Ausführungsfristen, Dezibel-Angaben bei technischen Geräten usw.).

c) Erweiterter Spielraum für strategische Vergaben:

Die Verwaltung nutzt die bestehenden vergaberechtlichen Spielräume im Rahmen der geltenden bundes- und landesrechtlichen Vorgaben. Dabei ist stets zu beachten, dass öffentliche Vergaben dem Wettbewerbs-, Transparenz- und Diskriminierungsverbot unterliegen. Strategische Ziele können daher nur innerhalb dieses rechtlichen Rahmens erfolgen.

Beispiele hierfür sind:

Häufig werden Qualität, Eignung, Nachunternehmer, soziale Aspekte unter Beachtung des Preises bereits im Rahmen der Stufen/ Phasen 1 – 3 geprüft.

Zusätzlich können Zuschlagskriterien gewählt werden:

Reinigungsdienstleistung: Gewichtung der produktiven Reinigungsstunden und eines Qualitätssicherungskonzepts neben dem Preis

Fachplanerleistungen: ökologische Planungsansätze, städtebauliche Anpassungen

Beschaffung von Geräten: Dezibel-Angaben, Energieeffizienz

Im Fachbereich 7 wurden die Wertungskriterien bei dem Vergabeverfahren zum „Lückenschluss Glasfaserausbau“ angewandt. Dabei wurden neben dem Preis auch alternative Ausführungsarten abgefragt sowie Wertungen bzgl. des Gesamtbauzeitraumes gegeben.

d) Ausschluss von Unternehmen bei Verstößen gegen Arbeits- und Sozialrecht:

Der Ausschluss von Unternehmen wegen Verstößen gegen arbeits-, sozial- oder tarifrechtliche Vorschriften ist im geltenden Vergaberecht ausdrücklich geregelt. Maßgeblich sind insbesondere die §§ 123 bis 125 des GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) sowie ergänzend landesrechtliche Vorschriften, insbesondere das Nds. Tariftreue- und Vergabegesetz.

Das Vergaberecht unterscheidet zwischen zwingenden und fakultativen Ausschlussgründen. Zwingende Ausschlussgründe (§ 123 GWB) greifen insbesondere dann, wenn eine rechtskräftige strafgerichtliche Verurteilung wegen bestimmter schwerwiegender Delikte vorliegt. Hierzu zählen u.a. Straftaten wie Menschenhandel, Zwangsarbeit oder das Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt (§266 a StGB). Liegen entsprechende rechtskräftige Entscheidungen vor, ist ein Unternehmen zwingend vom Vergabeverfahren auszuschließen. Ein Ermessen besteht in diesem Fällen nicht.

Daneben bestehen fakultative Ausschlussgründe (§124 GWB). Ein Unternehmen kann ausgeschlossen werden, wenn es gegen geltende arbeits-, sozial- oder umweltrechtliche Verpflichtungen verstoßen hat oder bei der Ausführung eines früheren öffentlichen Auftrags eine wesentliche Vertragspflicht erheblich oder fortdauernd verletzt hat. Hierunter können etwa gravierende oder wiederholte Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften, Verstöße gegen Tariftreue- oder Mindestentgeltverpflichtungen oder die außerordentliche Kündigung eines früheren öffentlichen Auftrags aufgrund schwerer Pflichtverletzungen fallen. In diesen Fällen handelt es sich um eine Ermessensentscheidung. Der Ausschluss muss verhältnismäßig sein und auf einer belastbaren Tatsachengrundlage (z.B. Kündigung, Abmahnungen sind nicht ausreichend) beruhen.

Das Nds. Tariftreue- und Vergabegesetz ergänzt diese bundesrechtlichen Regelungen. Es verpflichtet Unternehmen bei entsprechenden Aufträgen zur Einhaltung tariflicher Vorgaben sowie zur Verpflichtung von Nachunternehmen auf diese Standards. Verstöße können vertragliche Sanktionen wie Kündigungen nach sich ziehen und im Wiederholungsfall bei

wirksamer Kündigung zum Ausschluss in künftigen Vergabeverfahren bilden.

Für die praktische Anwendung ist die Nachweisbarkeit entscheidend. Ein Ausschluss darf nicht auf bloße Vermutungen gestützt werden. Erforderlich sind rechtskräftige Urteile, Einträge in das Wettbewerbsregister oder belastbar dokumentierte erhebliche Pflichtverletzungen.

Gleichzeitig sieht das Vergaberecht mit § 125 GWB ausdrücklich die Möglichkeit der sogenannten Selbstreinigung vor. Unternehmen können durch geeignete organisatorische, personelle oder strukturelle Maßnahmen sowie durch Schadenswiedergutmachungen ihre Zuverlässigkeit wiederherstellen.

e) Begrenzung von Subunternehmerketten und Einführung einer Subunternehmerhaftung

Die Begrenzung von Subunternehmerketten sowie die Verantwortung des Hauptauftragnehmers für die Einhaltung sozialer Standards durch Nachunternehmer sind in erster Linie bundes- und landesrechtlich geregelt. Eine eigenständige, über die das geltende Recht hinausgehende Regelung enthält die städtische Beschaffungsrichtlinie nicht.

Nach den vergaberechtlichen Vorgaben des Bundes –insbesondere GWB sowie den entsprechenden Regelungen der VgV, UVgO und VOB/A- ist der öffentliche Auftraggeber berechtigt, vom Bieter Angaben zu vorgesehenen Nachunternehmern zu verlangen. Die Verwaltung fordert dies auch entsprechend ein. Zudem kann vorgesehen werden, dass Nachunternehmer nur mit Zustimmung des Auftraggebers eingesetzt und ausgetauscht werden dürfen. Dies erfolgt z.B. bei sehr spezifischen Bauleistungen im Umgang mit Denkmälern. Damit wird die Transparenz und die Auftragsstruktur hergestellt und eine nachträgliche unkontrollierte Weitergabe von Leistungen verhindert.

Darüber hinaus haftet der Hauptauftragnehmer grundsätzlich für die ordnungsgemäße Vertragserfüllung, auch wenn er sich Nachunternehmer bedient. Die vertragliche Verpflichtung verbleibt vollständig beim Hauptauftragnehmer. Pflichtverstöße von Nachunternehmungen werden dem Hauptauftragnehmer zugerechnet.

Ergänzend enthält das Nds. Tariftreue- und Vergabegesetz ausdrückliche Verpflichtungen zur Weitergabe sozialer Mindeststandards an Nachunternehmer.

Eine pauschale Begrenzung der Anzahl von Subunternehmerstufen ist vergaberechtlich nur eingeschränkt möglich. Allerdings können bei bestimmten besonders sensiblen Leistungen Transparenzanforderungen, Zustimmungsvorbehalte oder Eignungsnachweise für Nachunternehmer vorgesehen werden.

Manche Unternehmen sind darauf angewiesen, sich für bestimmte Aufträge Nachunternehmen zu bedienen, da sie z.B. nicht das gesamte Leistungsportfolio eines Auftrags abdecken, weil ihnen z.B. Fachkräfte fehlen oder die Zusammensetzung der Leistungen zu selten abgerufen werden. Nachunternehmer-Einsätze sind per se nicht schlecht. Es bedarf allerdings einer ausreichenden Transparenz, welche bereits jetzt sichergestellt ist.

f) Förderung grüner Leitmärkte

Die Hansestadt Lüneburg nutzt die bestehenden vergaberechtlichen Spielräume, um ökologische und klimabezogene Anforderungen systematisch in ihre Beschaffungsprozesse zu integrieren. Grundlage hierfür ist die Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung, die verbindliche ökologische Kriterien, Ausschluss bestimmter umweltschädlicher Produkte sowie die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten vorsieht.

Ökologische Anforderungen werden bereits in der Bedarfsermittlung und Leistungsbeschreibung strategisch berücksichtigt. Dies betrifft insbesondere:

- Energieeffizienzstandards bei Gebäuden und technischen Anlagen,
- Bevorzugung langlebiger, reparaturfreundlicher und ressourcenschonender Produkte,

- Einsatz emissionsarmer bzw. elektrisch betriebener Fahrzeuge,
- Verzicht auf bestimmte umweltschädliche Materialien (z. B. Tropenholz),
- Verwendung zertifizierter oder umweltgekennzeichneter Produkte (z. B. Blauer Engel, EU-Ecolabel, FSC).

Durch die Festlegung entsprechender technischer Spezifikationen oder Mindestanforderungen wird die Nachfrage gezielt in Richtung nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen gelenkt. Damit setzt die Stadt Marktanreize im Sinne der Förderung sogenannter „grüner Leitmärkte“, ohne gegen das Diskriminierungsverbot oder den Wettbewerbsgrundsatz zu verstoßen.

g) Stärkung lokaler und europäischer Wertschöpfung („Buy Europe“)

Die Beschaffungsrichtlinie verfolgt keine direkte „Buy Local“- oder „Buy Europe“-Strategie, da eine solche vergaberechtlich unzulässig wäre. Innerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens werden jedoch Instrumente wie Losaufteilung, qualitative Anforderungen und Nachhaltigkeitsstandards genutzt, die mittelbar eine vielfältige, leistungsfähige und häufig auch regional geprägte Wirtschaftsstruktur unterstützen können.

Eine ausdrückliche Bevorzugung regionaler oder nationaler Wertschöpfungsketten ist hingegen aus rechtlichen Gründen nicht vorgesehen und auch nicht zulässig.

h) Verbindliche Kontroll- und Sanktionsmechanismen:

Bei Bauleistungen erfolgt eine fortlaufende Bauüberwachung durch Bauleitung und Fachingenieure.

Bei Dienstleistungsaufträgen (z. B. Reinigung, Sicherheit) bestehen Kontrollmöglichkeiten über Leistungsnachweise, Abnahmeprotokolle, Qualitätskontrollen oder Vor-Ort-Prüfungen.

Je nach Vertragsausgestaltung können Sanktionen wie Rechnungskürzungen, Abmahnungen, Kündigungen erfolgen.

Für die Bekämpfung von Schwarzarbeit, illegaler Beschäftigung und Verstößen gegen Mindestlohn- oder Entgeltvorschriften ist nicht die Vergabestelle zuständig, sondern die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) beim Zoll.

Rechtsgrundlagen sind insbesondere:

- Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG)
- Mindestlohngesetz (MiLoG)
- Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)
- Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)

Die Vergabestelle selbst:

- hat keine Ermittlungsbefugnisse,
- darf keine eigenständigen arbeitsrechtlichen Prüfungen durchführen,
- kann keine Betriebsprüfungen vornehmen.

Sie ist angewiesen auf

- Eigenerklärungen,
- Registerabfragen,
- behördliche Feststellungen (z. B. Bußgeldbescheide, Urteile),
- Mitteilungen zuständiger Behörden

Erst wenn durch zuständige Behörden – etwa durch den Zoll – ein Verstoß festgestellt wird, kann dies vergaberechtliche Konsequenzen haben (z. B. Ausschluss nach §§ 123, 124 GWB oder Sanktionen nach NTVergG).

i) Berücksichtigung kommunaler Besonderheiten:

Die Beschaffungsrichtlinie der Hansestadt Lüneburg ist so ausgestaltet, dass sie verbindliche ökologische und soziale Mindeststandards mit der notwendigen Flexibilität für die sehr unterschiedlichen kommunalen Beschaffungsbereiche verbindet. Sie trägt damit den spezifischen Rahmenbedingungen einer Kommune Rechnung, die ein breites Spektrum an Bau-,

Liefer- und Dienstleistungen verantwortet und dabei sowohl rechtssicher als auch wirtschaftlich handeln muss.

Die geplante Weiterentwicklung der Beschaffungsrichtlinie sowie organisatorische Maßnahmen, wie die Stärkung zentraler vergaberechtlicher Kompetenzen und verwaltungsinterne Schulungen, dienen dazu, diese Spielräume künftig noch systematischer auszuschöpfen und eine einheitlichere Anwendung innerhalb der Verwaltung zu fördern.

Zugleich wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen.

Nachhaltigkeitsanforderungen müssen nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch überprüfbar, dokumentierbar und im Verwaltungsalltag umsetzbar sein. Nur wenn Anforderungen praktikabel ausgestaltet sind, können sie wirksam kontrolliert und dauerhaft durchgesetzt werden.

j) Sicherung eines sozialen und nachhaltigen Mehrwerts öffentlicher Vergaben:

Soweit qualitative oder lebenszyklusbezogene Zuschlagskriterien angewendet werden, erfolgt deren Gewichtung transparent und nachvollziehbar. Die Entscheidung wird im Vergabevermerk dokumentiert, der die Wahl der Zuschlagskriterien, deren Gewichtung sowie die Bewertung der Angebote begründet darstellt. Dadurch wird sichergestellt, dass der wirtschaftlichste – und nicht lediglich der günstigste – Anbieter den Zuschlag erhält.

Eine eigenständige monetäre Quantifizierung aller sozialen oder ökologischen Mehrwerte erfolgt derzeit nicht systematisch, da viele qualitative Effekte – insbesondere im sozialen Bereich – nicht objektiv messbar sind.

k) Verbindlichkeit:

Die Richtlinie zur nachhaltigen Beschaffung der Hansestadt Lüneburg gewährleistet bereits in ihrem aktuellen Zuschnitt eine verbindliche und rechtssichere Berücksichtigung sozialer, ökologischer und strategischer Zielsetzungen im Rahmen öffentlicher Vergaben. Sie ist nicht isoliert zu betrachten, sondern wirkt im Zusammenspiel mit der städtischen Vergaberichtlinie, den bundes- und landesrechtlichen Vorgaben (insbesondere GWB, VgV, UVgO, VOB/A sowie dem Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetz) und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die Richtlinie enthält verbindliche ökologische Anforderungen, produktgruppenspezifische Vorgaben, Ausschlussregelungen (z. B. bestimmte umweltschädliche Produkte) sowie soziale Mindeststandards in Form der ILO-Kernarbeitsnormen.

Zudem eröffnet das geltende Vergaberecht ausdrücklich die Möglichkeit, qualitative, ökologische und soziale Kriterien im Rahmen der Zuschlagswertung zu berücksichtigen (MEAT-Prinzip). Diese Spielräume werden – differenziert nach Art und Komplexität der jeweiligen Beschaffung – bereits genutzt. Eine pauschale oder schematische Verpflichtung zur Anwendung bestimmter Gewichtungen würde weder der Vielfalt kommunaler Beschaffungen noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht werden.

Die bestehende Systematik stellt sicher, dass Nachhaltigkeitsaspekte nicht nur formal erwähnt, sondern in Leistungsbeschreibungen, Eignungsanforderungen, Vertragsbedingungen und – wo sachgerecht – in Zuschlagskriterien integriert werden.

Die verbindliche Dokumentation erfolgt im Vergabevermerk. Darüber hinaus unterliegen Vergabeverfahren der Kontrolle durch das Rechnungsprüfungsamt. Mit der vorgesehenen weiteren Stärkung durch eine Zentrale Vergabestelle wird die Qualitätssicherung zusätzlich abgesichert.

Eine mögliche Ergänzung könnte in einer formellen Prüf- und Begründungspflicht zur Anwendung nicht-preislicher Zuschlagskriterien liegen. Eine solche Regelung würde jedoch den administrativen Aufwand erheblich erhöhen und wird vor dem Hintergrund der bereits bestehenden rechtlichen und organisatorischen Sicherungsmechanismen nicht als erforderlich angesehen.

Zu 2. Bundestariftreuegesetz (BTTG) als Orientierung

Bezüglich der Tarifbindung gibt es das Niedersächsische Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG). Zur Einhaltung des Tariflohns wird bei Vergabeverfahren ab einem Auftragswert von 20.000,00 € netto von den Bietern eine Eigenerklärung erfordert.

Zu 3. Zentrale Vergabestelle (ZVS) und Vergabejurist*in

Im Rahmen der Organisationsuntersuchung der Stabsstelle 06 wurde durch das beauftragte Unternehmen festgestellt, dass die Vergabestelle der Hansestadt Lüneburg faktisch eine reine Submissionsstelle für die Gesamtverwaltung ist. Vor diesem Hintergrund wurde empfohlen, die bisherige Submissionsstelle in Richtung einer erweiterten ZVS zu entwickeln, um so die Fachbereiche im Rahmen der verwaltungsseitigen Vergabeaufgaben stärker entlasten zu können.

Bislang ist die Vergabe der Hansestadt Lüneburg dezentral organisiert. Das heißt, dass die Vergaben innerhalb der Fachbereiche organisiert werden und die Submissionsstelle beim Ablauf der Vergabeverfahren, sowie bei Fragen und Problemen einbezogen wird.

Mit Beschluss des Rates vom 22.08.2024 wurde der folgenden Stellenplanung zugestimmt:

Bereits vorhandene Stellen:

Funktion	Umfang	Wertigkeit	Kosten nach KGSt
SB Verwaltung	1,0	EG 10	72.300 €
SB Verwaltung	1,0	EG 6	55.900 €
Summe jährliche Personalkosten			128.200 €

Stellenschaffungen zum Stellenplan 2025/2026

Funktion	Umfang	Wertigkeit	Kosten nach KGSt
SB Technik	1,0	EG 11	84.500 €
SB Verwaltung	1,0	EG 10	72.300 €
Ltg. Vergabejurist:in	1,0	EG 13	90.400 €
SB Verwaltung für die Stabsstelle 06	1,0	EG 6	55.900 €
Summe jährliche Personalkosten			303.100 €

In der Bauverwaltung arbeiten bereits zwei Mitarbeitende in dieser Submissionsstelle, die sich hauptsächlich mit den Vergabeverfahren der Hansestadt Lüneburg beschäftigen. Eine Person beschäftigt sich mit 0,75 VZÄ und die andere Person mit 0,5 VZÄ mit dem Vergabewesen. Diese Stellen sollen sich perspektivisch zu 100% dem Vergabewesen widmen und die ZVS aufbauen. Die Vergabeverfahren werden bis zur Besetzung der Stellen und der Arbeitsfähigkeit der ZVS aktuell weiterhin dezentral betreut. Eine Entlastung von dieser Verwaltungsaufgabe konnte daher noch nicht umgesetzt werden.

Die Ausschreibung der neu geschaffenen Stellen der zentralen Vergabestelle konnte bislang noch nicht erfolgen, weil in den vergangenen Wochen und Monaten andere Personalbedarfe mit höherer Dringlichkeit priorisiert werden mussten. Diese Priorisierung war notwendig, um den

laufenden Dienstbetrieb in besonders belasteten Bereichen sicherzustellen. Gleichzeitig ist das Vergabeverfahren weiterhin funktionsfähig. Die bestehenden Strukturen arbeiten wie bisher und gewährleisten, dass Vergaben rechtssicher durchgeführt werden. Zwar ist der Prozess ohne die neuen Stellen noch nicht in der angestrebten optimierten Form organisiert, aber er bleibt voll handlungsfähig.

Vor dem Hintergrund des gedeckelten Personalkostenbudgets musste eine Priorisierung erfolgen. Es wurden daher durch eine bewusste und sachlich begründete Abwägung zunächst andere Stellenausschreibungen vorgezogen:

Akute Personalengpässe in anderen Bereichen mussten kurzfristig ausgeglichen werden.

Für neue Aufgaben mussten Stellen geschaffen werden

Die Submissionsstelle konnte trotz fehlender neuer Stellen für die zentrale Vergabestelle weiterarbeiten, sodass hier kein unmittelbarer Handlungsdruck bestand.

Die Qualität und Rechtssicherheit der Vergaben war zu keinem Zeitpunkt gefährdet, auch wenn Optimierungspotenziale vorerst ungenutzt bleiben mussten.

In den nächsten Wochen wird als erster wichtiger Schritt die Stelle einer/eines Vergabebüroist:in ausgeschrieben. Diese Person wird als Leitung der ZVS eingesetzt und sollte vertiefte Kenntnisse in den einschlägigen Gesetzen und Rechtsprechungen im Bereich der öffentlichen Vergabe mitbringen.

Zu 4. Informationen für die Entscheidungsfindung im Verwaltungsausschuss

Damit die Vergabeverfahren vereinfacht und beschleunigt werden können, ist in dem neuen Entwurf der Dienstanweisung über die Vergabe von Lieferungen und Leistungen vorgesehen, die Vergaben bzw. Aufträge keinem Ausschuss mehr vorzulegen.

Vergabeentscheidungen erfolgen auf der Grundlage klar definierter Zuschlagskriterien und einer dokumentierten Bewertung im Vergabevermerk. Maßgeblich ist das wirtschaftlichste Angebot im Sinne der jeweiligen Zuschlagskriterien. Neben dem Preis können je nach zu vergebende Leistung qualitative, ökologische, soziale oder lebenszyklusbezogene Kriterien berücksichtigt werden.

Diese Kriterien werden bereits in den Vergabeunterlagen transparent festgelegt und in der Wertung nachvollziehbar dokumentiert.

In der bisherigen Praxis wurden in den Vorlagen regelmäßig die maßgeblichen Zuschlagskriterien sowie das Ergebnis der Bewertung dargestellt, sofern die Vergabe nicht ausschließlich auf Grundlage des Preises erfolgte. Nicht beigefügt wurden die vollständigen Eignungsnachweise, Referenzunterlagen, Leistungsbeschreibungen oder sonstigen umfangreichen Vergabeunterlagen, da es sich hierbei regelmäßig um ein sehr umfangreiches und technisch geprägtes Dokumentenpaket handelt, dessen Detailprüfung durch ein politisches Gremium weder sachlich geboten noch praktikabel ist.

Vergaberechtlich ist zu berücksichtigen, dass ein Bieter einen Anspruch auf Zuschlag hat, wenn er nach den festgelegten Kriterien das wirtschaftlichste Angebot abgegeben hat. Die Zuschlagsentscheidung ist insoweit rechtlich determiniert. Eine hiervon abweichende politische Entscheidung würde zu erheblichen vergaberechtlichen Risiken führen und kann Schadensersatzansprüche auslösen, mindestens in Höhe der Angebots- und Verfahrenskosten, gegebenenfalls auch darüber hinaus.

Vor diesem Hintergrund ist im Entwurf der neuen Dienstanweisung über die Vergabe von Lieferungen und Leistungen vorgesehen, Vergaben künftig nicht mehr einem Ausschuss zur Entscheidung vorzulegen. Ziel ist es, Vergabeverfahren zu beschleunigen. Sämtliche aktuellen vergaberechtlichen Entwicklungen auf Bundes- und EU-Ebene verfolgen ebenfalls das Ziel der Verfahrensbeschleunigung und der Entbürokratisierung. Die bisherige Einbindung des Verwaltungsausschusses beruhte auf internen Zuständigkeits- und Unterschriftenregelungen (Begrenzung der Befugnis auf 200.000 Euro brutto) und nicht auf vergaberechtlicher Notwendigkeit.

Die Qualitätssicherung der Verfahren ist anderweitig gewährleistet. Neben der fachlichen Verantwortung der ausschreibenden Bereiche bestehen folgende Kontrollinstanzen:

- Dokumentationspflicht im Vergabevermerk,
- interne Mitzeichnungspflichten,
- Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt,
- künftig zusätzliche fachliche Bündelung durch eine zentrale Vergabestelle,
- Rechtsschutzmöglichkeiten der Bieter (Rüge- und Nachprüfverfahren).

Diese mehrstufige Kontrolle stellt sicher, dass Vergabeverfahren rechtmäßig, transparent und sachgerecht durchgeführt werden.

Klima und Nachhaltigkeit

Ziel	Unterziel	Bewertung			
Nachhaltige/r Konsum und Produktion		++	+	-	--
	Nachhaltige Beschaffung im öffentlichen Sektor		+		
Weniger Ungleichheiten		++	+	-	--
	Förderung einer gerechten Bezahlung		+		
Ergänzungen		++	+	-	--

(++) deutlich positive Auswirkung, (+) positive Auswirkung, (-) negative Auswirkung, (--) erheblich negative Auswirkung

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Anlage/n

Anlage 1: Anfrage Ratsfrau Esders Beschaffungsrichtlinie und Zentrale Vergabestelle (öffentlich)