

BESCHLUSSVORLAGE DER VERWALTUNG NR.: 079/2019

Bezeichnung des Tagesordnungspunkts		
Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle		
Datum 29.05.19	Geschäftszeichen I-StOP-Vergabe	Beigef. Anlagen im einzelnen (mit Seitenzahl) Anlage: Schnellbrief Städte- und Gemeinbund NRW vom 15.11.2018 - Öffentliches Vergaberecht KoPart Angebot - 14 Seiten
Federführender Fachbereich: Strategische Organisationsprojekte		Beteiligte Fachbereiche: FB 1, FB 3, G I, G II
Beratungsgremien	Beratungstermine	Zuständigkeit
Hauptausschuss	13.06.2019	Vorberatung
Rat der Stadt Schwelm	27.06.2019	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Der Rat beschließt die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle zum 01.07.2019 und die damit verbundenen personellen Veränderungen und Auswirkungen auf den Stellenplan 2019.

Sachverhalt:

Die Stadt Schwelm tritt in vielfältiger Weise als öffentlicher Auftraggeber auf. Diese Beschaffungen unterliegen dem Vergaberecht.

Bereits im Jahr 2014 war beabsichtigt auf der Basis der Empfehlungen aus dem PWC-Gutachten innerhalb der Verwaltung eine Zentrale Vergabestelle einzurichten. Nachdem die Angelegenheit in 2015 aufgegriffen wurde, konnte die Maßnahme aus personellen Gründen nicht realisiert werden. Ab 2016 wurde dann im Rahmen des EN-Solidarpaktes die Möglichkeit der Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit auf Kreisebene geprüft. Aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen in den einzelnen Kommunen sowie des Kreises konnte keine einvernehmliche Lösung erzielt werden. Das Projekt wurde in 2017 eingestellt. Die Stadt Schwelm und die Stadt Wetter/Ruhr haben daher ab November 2017 die Möglichkeit einer gemeinsamen Zentralen Vergabestelle geprüft. Ende 2018 konnte aufgrund personeller Veränderungen bei der Stadt Wetter/Ruhr auch diese Möglichkeit nicht weiter verfolgt werden.

Es ist auch weiterhin vorgesehen, mittelfristig für die Aufgabenstellung Zentrale Vergabestelle eine Kooperation zu organisieren. Es hat daher bereits Gespräche mit der Verwaltung des Ennepe-Ruhr-Kreises gegeben, um hier entsprechende Möglichkeiten auszuloten.

Eine engere Zusammenarbeit ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, da sich bei der Kreisverwaltung die Zentrale Vergabestelle erst im Aufbau befindet. Bereits in der Aufbauphase erfolgt ein Austausch, um möglichst frühzeitig einheitliche Prozessstrukturen entwickeln zu können, die Grundlage für eine spätere Zusammenarbeit sein könnten.

Bei einer Kooperation lassen sich Synergieeffekte erzielen, u. a. folgende Synergien könnten umgesetzt werden:

- **Optimierter Personaleinsatz**
Durch die größere Anzahl der Vergabeverfahren können wiederkehrende Aufgaben optimiert wahrgenommen werden. Zudem kann eine Spezialisierung der Mitarbeiter/innen erfolgen. Durch unterschiedliche Vergabezyklen können zudem Arbeitsspitzen besser aufgefangen werden.
- **Minimierung des Risikos bei Personalausfällen / -abwesenheit**
Durch die höhere Anzahl von Mitarbeitern/innen kann das Risiko bei Personalausfällen minimiert werden. Die Bereithaltung von Stand-by-Personal ist in der Regel nicht erforderlich (u. a. Fristenwahrung, Submission min. 2 Personen).
- **Nutzung einer gemeinsamen Infrastruktur**
Im Rahmen einer Kooperation können bestimmte Aufgaben für alle beteiligten Kommunen genutzt werden. Die gilt insbesondere für Dienstanweisungen / Verfügungen, Regelungen der Beziehungen zwischen Bedarfs- und Vergabestelle, Einkaufsstrategien. Aber auch die Pflege der eingesetzten Programmsysteme im Bereich der E-Vergabe muss nur einmalig erfolgen.

Das Vergabeverfahren ist Teil des Beschaffungsvorganges. Bislang werden die Vergabeverfahren dezentral in den jeweiligen Fachbereichen auf Mischarbeitsplätzen abgewickelt. Aufgrund der Vielzahl neuer vergaberechtlicher Anforderungen (40 Gesetzesänderungen in den letzten Jahren) sowie vergabetechnischer Änderungen (u. a. schrittweise Einführung der E-Vergabe ab 2018) ist die Beibehaltung der dezentralen Organisationsstruktur u. a. aus personellen und wirtschaftlichen Gründen nicht mehr zielführend. **Die vergaberechtskonforme Abwicklung kann bei der derzeitigen Organisationsstruktur nicht aufrechterhalten werden.**

Es ist daher unabdingbar, kurzfristig die internen Organisationsstrukturen anzupassen, um eine vergaberechtskonforme Abwicklung zu ermöglichen.

Die ordnungsgemäße Durchführung von Vergabeverfahren erfordert Fachwissen.

Die nach wie vor dynamische Entwicklung des Vergaberechtes sowie die zu erwartende umfangreiche Rechtsprechung aufgrund der ständigen Reformen machen es notwendig, die sich ändernde Rechtslage ständig zu beobachten, zu analysieren und in die aktuellen Verfahren einzubringen. Allein diese Aufgabe erfordert bei dem derzeitigen Veränderungstempo höchste Aufmerksamkeit, um die Rechtssicherheit der Vergabeverfahren sicherstellen zu können.

Derzeit sind 40 Mitarbeiter/innen mit vergaberechtlichen Aufgaben betraut. Die Abwicklung erfolgt, wie bereits ausgeführt, auf Mischarbeitsplätzen. **Die aktuell zur Verfügung stehenden Zeitressourcen (= Stellenanteile) der betroffenen Mitarbeiter/innen reichen nicht aus, um das erforderliche vergaberechtliche Fachwissen auf dem aktuellen Stand zu halten.**

Weiterhin besteht kein „internes standardisiertes“ Verfahren für die unterschiedlichen Vergabeformen (VgV, UVgO, VOB). Um die für das Vergabeverfahren notwendigen formalen Vorgaben einzuhalten, muss nach der derzeitigen internen Regelung jede Organisationseinheit individuell dafür Sorge tragen, dass die Vergabegrundsätze

eingehalten werden. **Eine Stelle, die sich zentral mit dieser Aufgabenstellung befasst, existiert in der Verwaltung nicht.**

Submissionen werden in der Regel von der beschaffenden Stelle durchgeführt. **Korruptionsprävention kann jedoch nur sichergestellt werden, indem Zuständigkeiten durch Trennung der Aufgabenbereiche Beschaffungsstelle und Vergabestelle personell entflochten werden.**

Aufgrund der zuvor beschriebenen Situation werden komplexere Vergabeverfahren inzwischen mit Unterstützung externer Dienstleister abgewickelt. Dies ist mit Kosten verbunden. Ergänzend sei noch erwähnt, dass bei Einsatz von Fördermitteln vergaberechtliche Verstöße zu Rückforderungen führen können.

Es ist inzwischen anerkannte Meinung, dass aufgrund steigender vergaberechtlicher und vergabetechnischer Anforderungen es ohne eine zentrale Zuständigkeit nicht geht. Die GPA hat, wie bereits auch PWC, in den Beratungsuntersuchungen vorgeschlagen, den Vergabeprozess durch eine Zentralisierung zu professionalisieren und damit die notwendige Rechtssicherheit zu erreichen. Auch seitens der örtlichen Rechnungsprüfung wird eine zentrale Zuständigkeit und standardisierte Verfahrensabwicklung empfohlen.

Um eine ordnungsgemäße und rechtlich verpflichtende Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, ist es daher notwendig, eine Zentrale Vergabestelle einzurichten. Die Einrichtung ist besonders dringlich, da **spätestens ab dem 01.01.2020 die Abwicklung vollständig elektronisch** zu erfolgen hat und bei einer weiterhin dezentralen Struktur erhebliche höhere Aufwendungen für die Schaffung der organisatorischen und personellen Voraussetzungen notwendig wären (u. a. Zusatzkosten in Höhe von 30.000 € für die Anschaffung von zusätzlichen Softwarelizenzen und erhebliche Kosten für umfangreiche Schulungsmaßnahmen von 40 Mitarbeitern/innen).

In diesem Zusammenhang wurde auch die Möglichkeit einer Abwicklung über externe Anbieter geprüft. Hier können Unterstützungsleistungen im Zusammenhang mit den Vergabeverfahren in unterschiedlicher Qualität vereinbart werden. Die Verantwortung für die Durchführung des Vergabeverfahrens verbleibt jedoch bei der Kommune, d. h. es wird auch weiterhin eigenes Personal benötigt. Es können nicht alle Prozessschritte in rechtlich zulässiger Weise auf einen Dienstleister übertragen werden.

Die Abwicklung bei externen Anbietern erfolgt nach Aufwand. Die Kosten belaufen sich nach einem vorliegendem Angebot auf ca. 1.000,00 € brutto/Tag. Bei einer Kommune mit > 25.000 Einwohner und < 50.000 Einwohner wird von 200 Vergabeverfahren ausgegangen, was einem Aufwand von 628 Personentagen entspricht. Nach derzeitigen Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass die Zahl der Vergabeverfahren in der Verwaltung bei ca. 100 Verfahren liegt. Somit ergeben sich bei einer externen Abwicklung Kosten in Höhe von 314.000,00 € (314 Personentage / Tagessatz 1000 €). Weitere Informationen sind der beigefügten Anlage zu entnehmen (Quelle Schnellbrief Städte- und Gemeindebund NRW vom 15.11.2018 Leistungsangebot der KoPart eG).

Aus wirtschaftlichen Überlegungen wird dieser Ansatz nicht weiterverfolgt.

Bei einer zentralen Vergabestelle werden alle vergaberechtlichen Fragen und Probleme gebündelt bearbeitet und entschieden.

Die Etablierung einer zentralen Vergabestelle soll verhindern, dass bei der Planung, Vergabe und Abrechnung von Aufträgen die strategischen und die operativen Kompetenzen in einer Hand liegen. Dadurch wird die Entscheidungskompetenz breiter gefächert. Die Verantwortung für die Planung (z. B. Erstellung des Leistungsverzeichnisses) und die spätere Abwicklung liegt bei den fachverantwortlichen Organisationseinheiten. Die Vergabekompetenz liegt bei der zentralen Vergabestelle.

Die Bündelung der Aufgabe bedeutet eine Optimierung der Vergabeprozesse unter allen Gesichtspunkten – bis hin zur geforderten Korruptionsprävention. Es kann von einer auch in Vergabefragen noch so gut aufgestellten Fachabteilung nicht erwartet werden, dass sie neben ihren fachlichen Aufgaben alle Facetten des Vergaberechts beherrscht, zumal dann, wenn Vergabeverfahren nicht zum täglichen Geschäft gehören.

Für eine rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren bedarf es somit einer zentralen Stelle mit umfassenden Kenntnissen des Vergaberechts, die mit einer finalen vergaberechtlichen Entscheidungsbefugnis und Verantwortlichkeit ausgestattet ist. Auch lässt sich die zunehmende Digitalisierung des Vergabeverfahrens leichter, wie bereits ausgeführt, durch zentrale Vergabestellen umsetzen.

Neben der Abwicklung der Vergabeverfahren gehört es zu den Aufgaben einer zentralen Vergabestelle die internen Vergaberegungen zu gestalten und die beschaffenden Organisationseinheiten zu unterstützen (Dienstanweisungen, Bereitstellung interner Regelungen wie Übersichten zur Aufgabenverteilung und Ablaufschritte des Vergabeverfahrens, Beratung).

Die Frage nach der personellen Ausstattung einer solchen zentralen Stelle für Vergaben ist sowohl von der Größe als auch der Vergabepaxis der Kommune abhängig. Bei einer Kommunalverwaltung mittlerer Größenordnung müssen alle Bereiche der Auftragsvergabe abgedeckt werden, d. h. von der Beschaffung des Bürobedarfs über Reinigungsdienstleistungen und Fahrzeugbeschaffungen bis hin zum Bau von Kindertagestätten oder Schulen, also das gesamte vergaberechtliche Spektrum (nationale als auch EU-Vergabeverfahren).

Eine valide Angabe der Vergabeverfahren liegt nicht vor. In 2017 wurden der örtlichen Rechnungsprüfung 159 Aufträge über 3.000 € vorgelegt (ohne TBS). Eine entsprechende Analyse zeigt, dass durch ein besseres Beschaffungsmanagement die Zahl der Beschaffungsvorgänge reduziert werden kann, d. h. insbesondere die Zahl der geringfügigen Beschaffungen durch Bündelung und Rahmenverträge optimiert werden kann. Kommunen vergleichbarer Größenordnung wie die Stadt Schwelm weisen ca. 100 Vergabeverfahren aus (Stadt Wetter (Ruhr) in 2017: 95 Verfahren bis zum 30.11.2017 einschl. Stadtbetrieb (vergleichbar TBS)).

Bei einem Aufgabenumfang von ca. 100 Vergaben/Jahr wird von einem Personalbedarf von 2,04 Stellen ausgegangen (Durchschnittswert GPA-Kennzahlenvergleich – Mail GPA vom 11.06.2018). Eine Abfrage der Kommunen mit Zentraler Vergabestelle in 2017 im Ennepe-Ruhr-Kreis hat zudem ergeben, dass die Personalausstattung der Zentralen Vergabestellen zwischen 1,5 und 2 Stellen liegt (ohne Witten – hier 10 Stellen). Aufgrund der erhöhten Anforderungen, u. a. durch die elektronische Abwicklung, wurden die Personalausstattungen zwischenzeitlich

erhöht. Bei der Stadt Wetter/Ruhr wurde beispielsweise die Ausstattung von 1,7 Stellen auf 2,05 Stellen erhöht. Die Eingruppierung erfolgt in der Regel nach E11 / A11 bzw. E9a / A9). Es wird hierzu auf entsprechende aktuelle Stellenausschreibungen verwiesen.

Der Aufbau der Zentralen Vergabestelle soll nunmehr ab dem **01.07.2019** erfolgen. Es ist eine Personalausstattung von 2 Stellen vorgesehen (voraussichtlich 1 x E11/A11 und 1 x E9a/A 9).

Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle führt zu Entlastungen der ausschreibenden Fachbereiche. Da den für Vergaben zuständigen Kräften in den Fachbereichen in der Regel weitere Aufgaben zugewiesen sind (Mischarbeitsplätze), führt der Wegfall von Aufgaben nicht gleichzeitig zu einer entsprechend geringeren Personalausstattung. Hierdurch können derzeit allenfalls anfallende Überstunden minimiert werden. Insofern ist eine zentrale Vergabestelle nicht "stellenneutral" einzurichten. Entsprechende Einsparungen lassen sich häufig erst nach Anpassung weiterer Arbeitsprozesse und der Neugestaltung der Mischarbeitsplätze erzielen. Es wird erforderlich sein, im Rahmen von entsprechenden Anpassungsprozessen dieses Potential zu heben.

Zudem kann das Einkaufsverhalten optimiert werden. Die Aufarbeitung dieses Potentials wird begleitend zum Einführungsprozess der Zentralen Vergabestelle im Rahmen eines Organisationsprojektes erfolgen. Durch Abschluss von Rahmenverträgen können bestimmte Bedarfsartikel künftig über Einkaufsportale wie KoPart beschafft werden. Dies führt zu einer Reduzierung von Beschaffungsvorgängen und somit zu Prozessoptimierungen in den Fachbereichen. Weiterhin kommt es durch die Bündelung von Bedarfsgrößen zu Preisoptimierungen bei den Beschaffungen.

Durch entsprechende Stellenanpassungen kann im Bereich der E9a/A9-Stelle ein Stellenanteil von 0,3 durch interne Personalumsetzung kostenneutral umgesetzt werden. Der aktuelle Stellenmehrbedarf beträgt somit insgesamt 1,7 Stellen (1 x E11/A11-Stelle; 0,7 x E9a/A9-Stelle). Die voraussichtlichen jährlichen Kosten betragen künftig ca. 178.000 € einschl. Sach- und Gemeinkosten (KGST-Werte). Für das laufende Haushaltsjahr 2019 fallen Mehrkosten i. H. v. ca. 50.000 € an.

Die Zentrale Vergabestelle wird auch die Abwicklung der Vergabeverfahren der TBS übernehmen. Die TBS wird sich künftig mit 45.000 € / Jahr an den Kosten der Zentralen Vergabestelle beteiligen.

Im Haushalt 2019 sowie der Finanzplanung sind Sachkosten für die interkommunale Zentrale Vergabestelle mit der Stadt Wetter/Ruhr in Höhe von 179.000 € enthalten. Eine Umsetzung dieser Maßnahme wird, wie bereits ausgeführt, nicht erfolgen. Dadurch stehen im Haushalt 2019 diese Mittel als Deckung für den Aufbau der Zentralen Vergabestelle zur Verfügung.

Fazit:

Aufgrund der umfangreichen vergaberechtlichen und –technischen Änderungen ist es nicht mehr möglich, die Aufgaben in der bisherigen Form wahrzunehmen. Bei Beibehaltung der bisherigen Struktur entstehen erhebliche Zusatzkosten, da aufgrund der Änderungen vielfältige personelle und organisatorische Maßnahmen erforderlich sind. Durch die Einrichtung einer Zentralen Vergabestelle können die notwendigen Anpassungen erheblich kostengünstiger und effizienter umgesetzt werden. Die

Zentralisierung der Vergabestelle führt zudem zu einer rechtssicheren Abwicklung, da durch die Bündelung das Fachwissen professionalisiert werden kann.

Bis zur endgültigen Übernahme der Vergabeverfahren durch die Zentrale Vergabestelle wird es auch weiterhin notwendig sein, bestimmte Verfahren durch eine externe Begleitung zu unterstützen, um eine qualifizierte und rechtskonforme Abwicklung sicherzustellen.

Finanzielle Auswirkungen:

Produkt Nr. **Bezeichnung**
01.01.16 Zentrales Beschaffungsmanagement

Aufwand	Ertrag	Einmalig	Wiederkehrend	Investiv	Konsumtiv	Bedarf i. Haushaltsjahr	Folgekosten
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	50.000,00 €	178.000,00 €

Im Etat enthalten: ja
 nein

Deckungsvorschlag:

Der Bedarf für das laufende Haushaltsjahr 2019 wird aus der Buchungsstelle 01.01.16.523.200 gedeckt, da die Mittel, wie ausgeführt, nicht benötigt werden.

Die Bürgermeisterin
gez. Grollmann