

Verbesserungen der Vergabeprozesse der Stadt Fürth Aufbau einer Vergabestelle im Baureferat (Rf. V)

Ausgangssituation

Die vergaberechtlichen Vorschriften werden immer komplexer, so gibt es eine Fülle von Vorschriften auf europäischer, Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene. Vor allem bei der Vergabe von Bauleistungen birgt der von der Stadt Fürth historisch geprägte dezentrale Ansatz, dass Bauingenieure für ihre Projekte ausschreibungs- und vergabetechnisch allein zuständig sind, ein hohes rechtliches Risiko. Dies kann sich in vermehrten Nachprüfungsverfahren, der Geltendmachung von Schadensersatz von Unternehmen, bis hin zur Rückforderung von Zuwendungen bei Förderungen durch Bund und Land, äußern.

Dieser dezentrale Ansatz führte dazu, dass im Baureferat vergaberechtliche Kompetenz für den VOB-Bereich in unterschiedlicher Ausprägung vorhanden ist. Häufig müssen Fragen zu Vergabeverfahren vom technischen Prüfer im RpA beantwortet werden. Dort ist das know-how zwar vorhanden, vor dem Hintergrund seines Überprüfungsauftrages, das RpA aber nicht zuständig.

Das Europäische Parlament hat 2014 eine Vergaberechtsreform beschlossen. Sie schreibt bei der Vergabe die Nutzung elektronischer Informations- und Kommunikationsmittel für öffentliche Auftraggeber verbindlich vor. Die zeitliche Umsetzung der Richtlinie ist klar geregelt. Bis zum 18.04.2016 müssen die Vorgaben in nationales Recht überführt werden. Für alle Auftraggeber gilt ab diesem Zeitpunkt gleichermaßen, dass bei EU-weiten Vergabeverfahren die Bekanntmachung elektronisch an das Veröffentlichungsorgan der EU übersandt werden muss und die Vergabeunterlagen in digitaler Form zur Verfügung gestellt werden müssen.

Einrichtung einer Vergabestelle

Eine Analyse der bisherigen Vergabeprozesse unter Einbeziehung der o.a. „Schwachstellen“ sowie den Anforderungen an die neue Vergaberechtsreform, führen zu dem Ergebnis, im Baureferat eine Vergabestelle einzurichten.

Diese Vergabestelle muss

- über vergaberechtliche Kompetenzen verfügen, um die Fachämter zu beraten,
- die elektronisch durchzuführenden Vergabevorgänge rechtssicher abwickeln und dokumentieren,
- Submissionen durchführen,
- Rollenkonzepte und Vergabevorgänge im elektronischen Vergabeverfahren (eVergabe) abbilden und umsetzen sowie diesbzgl. Schulungen durchführen.

Ablauforganisation

Die Zuständigkeiten und Aufgaben dieser Vergabestelle (innerhalb des Vergabeprozesses) ergeben sich aus nachstehender Auflistung:

Bedarf für eine Ausschreibung feststellen und konkretisieren	Fachamt
Mittelbereitstellung klären, Kostenermittlung durchführen, Projektgenehmigung einholen	Fachamt
Vergabevermerk anlegen	Vergabestelle
Beratung zu Fristen und formalen Inhalten	Vergabestelle
Prüfung und Festlegung der Vergabeart	Vergabestelle
Erstellung eines Terminplanes	Vergabestelle
Erstellung des fertigen Veröffentlichungstextes	Fachamt oder externer Planer
Kurzbekanntmachung (in der Stadtzeitung, Bayerische Staatsanzeiger)	Vergabestelle
Einstellung der Ausschreibungsunterlagen in die Vergabeplattform (Leistungsverzeichnis (Gaeb-Datei), Pläne, Baubeschreibung, BVB ausfüllen u.a.) zum Beispiel vergabe.bayern.de	Fachamt oder externer Planer
Überprüfung der Ausschreibungsunterlagen	Fachamt
Fertigung des Übergabeprotokolls	Fachamt
Überprüfung der Ausschreibungsunterlagen auf Vollständigkeit	Vergabestelle
Freigabe der Ausschreibungsunterlagen	Vergabestelle
Beantwortung von Bieteranfragen (<i>Anfragen sind in Zusammenarbeit mit dem Fachamt zu beantworten.</i>)	Vergabestelle
Submission (Eröffnung der Angebote)	Vergabestelle
Protokoll über Submissionen (Protokoll ausdrucken und von anwesenden Bietern unterschreiben lassen)	Vergabestelle
Submissionsergebnis versenden	Vergabestelle
Externen Planer über Submission benachrichtigen (<i>...dass die Angebote für die Prüfung abgeholt werden können.</i>)	Vergabestelle
Beratung des Fachamtes oder ext. Planer über vergaberechtliche Vorgaben und Auswirkungen	Vergabestelle
Prüfung und Wertung der Angebote	Fachamt o. ext. Planer
Erstellung des Vergabevorschlags	Fachamt o. ext. Planer
Durchsicht und Prüfung des Vergabevorschlags	Vergabestelle
Anforderung Gewerbezentralregisterauszug (<i>ab einem Auftragswert von 30.000 € ist für den zum Zuschlag vorgesehenen Bieter eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister anzufordern</i>)	Vergabestelle
Vergabegespräch (<i>Vergabevorschlag dahingehend prüfen, ob ein Vergabegespräch notwendig ist. Für die Durchführung des Vergabegesprächs ist die Vergabestelle zuständig. Über das Vergabegespräch ist ein Protokoll zu führen</i>)	Vergabestelle
Zuschlagsempfehlung (<i>Zum Abschluss der Ausschreibung ist von der Vergabestelle eine Zuschlagsempfehlung auszusprechen. Diese ist ab einer Vergabesumme von > 30.000 EUR dem RpA vorzulegen.</i>)	Vergabestelle
Prüfung, ob für Auftragsverteilung ein Beschluss des Bau- und Werksausschuss, Finanz- und Verwaltungsausschuss oder Stadtrat notwendig ist.	Vergabestelle

Beschlussvorlage erstellen und Entscheidung herbeiführen	Vergabestelle
Nach Beschluss: Nachbearbeitungen durchführen	Vergabestelle
Auftrag erstellen, drucken, unterschreiben, kopieren und an Bieter versenden	Vergabestelle
Absageschreiben erstellen, drucken, unterschreiben und versenden	Vergabestelle
Bekanntmachung der vergebenen Aufträge	Vergabestelle
Vergabevermerk fertigstellen	Vergabestelle
Vorgang abschließen	Vergabestelle
Bearbeitung von Rügen und Nachprüfungsanträgen	Vergabestelle
Beratung und Unterstützung anderer Vergabestellen bei der Stadt	Vergabestelle
Schulungen für eVergabe	Vergabestelle
Vergaberechtliche Kompetenz für VOB	Vergabestelle

Aufbauorganisation

Die Vergabestelle soll beim Baureferat als Stabsstelle eingerichtet werden. Da es sich im Vergaberecht, um eine komplexe Themenstellung handelt, wird empfohlen, in einem ersten Schritt Vergaben nach VOB einschl. der EU-weiten Vergabeverfahren für den VOL-Bereich über die Vergabestelle abzuwickeln, auch um einschlägige Erfahrungen zu sammeln.

Erst in einem zweiten Schritt sollte die Einbindung der weiteren Beschaffungsprozesse (VOL-Vergaben), die von GWF/IB-Einkauf sowie den Beschaffungsstellen durchgeführt werden, erfolgen.

Personalbedarf und stellenplanmäßige Ausstattung der Vergabestelle (1. Schritt – VOB-Vergaben und EU-weite Vergabeverfahren (für den VOL-Bereich))

Im Jahr 2013 wurden im VOB-Bereich

- 45 Öffentliche Ausschreibungen,
- 40 beschränkte Ausschreibungen,
- 20 freihändige Vergaben,
- 3 öffentliche Teilnahmewettbewerbe

durchgeführt; das sind insgesamt 108 Vergaben.

Vor dem Hintergrund eines interkommunalen Vergleichs mit der Vergabestelle der Stadt Ingolstadt würde sich folgender Personalbedarf ergeben:

Stadt	Anzahl der VOB-Vergaben	Stellenanzahl ohne Submission
Ingolstadt	250	2,25
Fürth	108	1,00

Im Jahr 2014 wurden bei der Stadt Fürth drei europaweite Vergabeverfahren im VOL-Bereich durchgeführt. Da nur diese ab April 2016 elektronisch abgewickelt werden müssen, sollten diese bereits mit Einrichtung der Vergabestelle „verfahrenstechnisch“ in deren Zuständigkeitsbereich eingebracht werden. Aufgrund der zu erwartenden Fallzahlen, hat dies jedoch keine gravierenden Auswirkungen auf den skizzierten Personalbedarf.

Da beabsichtigt ist, die Eröffnung von Angeboten (Durchführung von Submissionen) in der Vergabestelle durchführen zu lassen, muss der hierfür notwendige Personalbedarf gesondert betrachtet werden.

Derzeit werden ca. 160 Vergabevorgänge sowie 235 sog. Faxvergaben (das sind freihändige Vergaben ab einem Wert von 2.100 EUR) über die Zentrale Submissionsstelle abgewickelt (vgl. Ziff. 5.7 der Vergaberichtlinien der Stadt Fürth).

Der Personalbedarf hierfür sind 32,50 WoStd.; die Tätigkeiten werden von den Stellen 60460 (16 WoStd.) und 60110 (16,50 WoStd) im Rf. V/ZSt wahrgenommen.

Geht man davon aus, dass sich mit der Einführung der elektronischen Abwicklung der Vergabeprozesse auch der Zeitaufwand für manuelle Tätigkeiten im Submissionsablauf verringern wird, so könnte sich der aktuelle Zeitaufwand auf eine 0,5 (Teilzeit-)Stelle reduzieren.

Ein weiterer Personalbedarf entsteht durch

- einen erhöhten Betreuungsaufwand der Dienststellen im Baureferat,
- die Weiterentwicklung der eVergabe, um auch für andere Dienststellen, die Beschaffungsmaßnahmen durchführen müssen (z.B. SchwA, Abf, GWF/IB), als Servicedienstleister auftreten zu können.

Als zeitlicher Aufwand hierfür wird eine halbe Stelle als ausreichend angesehen.

Zusammenfassend ergibt sich somit für eine Vergabestelle im Baureferat ein Personalbedarf von zwei (Vollzeit-)Stellen.

Die Stellenzuschneide sollten sich an den Verantwortlichkeiten im Vergabeprozess orientieren und eine Abstufung erhalten. Diese wären:

Stellen-umfang	Stellen-wert	Stelleninhalt
1,00	BGr A12	Leitung der Vergabestelle
1,00	BGr A11	Sachbearbeitung Vergaben

Die zukünftigen Stelleninhaber/innen werden eine wichtige Rolle beim Aufbau der neu zu bildenden Vergabeprozesse spielen müssen und tragen mit dem engagierten Ausfüllen der Stelleninhalte wesentlich zum „Gelingen“ der Abwicklung von Vergaben - dann in elektronischer Form - bei. Es werden motivierte Persönlichkeiten mit dem Willen zur Weiterbildung gesucht werden müssen.

Das Aufgabenprofil der Stellen wird sich an die Ausgestaltung der Vergabestelle orientieren müssen. So bleiben die Verantwortung für die Notwendigkeit einer auszuschreibenden Maßnahme sowie der Inhalt des Leistungsverzeichnisses beim Fachamt.

Vor diesem Hintergrund und der unter dem Abschnitt Ablauforganisation genannten Abgrenzungen und Zuständigkeiten wird empfohlen, die Stellen mit Mitarbeiter/innen mit vorhandener Verwaltungskompetenz zu besetzen. Nicht notwendig erscheint das Hauptprofil auf den Ingenieurbereich zulegen.

In einigen Fällen mag der juristische Beistand bei der Ausübung der Tätigkeiten notwendig werden. Hier sollten jedoch die vorhandenen Strukturen der Stadt weiterhin genutzt werden (über Baujuristin, Rechtsamt bis hin zur RpA-Amtsleitung). Anzudenken wäre hier auch, ob im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Nürnberg, hier juristische Beratung einzuholen. Als Alternative könnte ein Beratervertrag mit einer auf Vergaberecht

spezialisierten Rechtsanwaltskanzlei geschlossen werden (Beispiel: Im Vergabeverfahren „Bürokommunikation“ wurden Anwälte von Rödl und Partner hinzugezogen).

Gleichwohl muss beim Aufbau der Vergabestelle das bei der Stadt Fürth bereits vorhandenes Wissen über Vergabeabläufe und Submissionen genutzt werden. Diese Kenntnisse sind beim Stelleninhaber der Stelle 60460 reichlich vorhanden.

Es wird deshalb vorgeschlagen, einen Wissenstransfer aufzubauen, und den Stelleninhaber der Stelle 60460 in die Vergabestelle (zeitlich befristet) einzubinden. Dies hätte auch den Vorteil, dass die Submissionen bereits nach Einrichtung der Vergabestelle über diese abgewickelt werden könnten.

Somit ergeben sich für die Vergabestelle (1. Schritt) zusammenfassend folgende Zuständigkeiten:

- Vergaberechtliche Kompetenz, um die Fachämter zu beraten,
- elektronisch durchzuführenden Vergabevorgänge rechtssicher abwickeln und dokumentieren und zwar für alle EU-Verfahren (VOB und VOL) sowie alle beschränkten Ausschreibungen im VOB-Bereich, alle öffentlichen Ausschreibungen im VOB-Bereich ab einer Vergabesumme von 30.000 EUR (einschl. USt),
- Submissionen durchführen (wie in Ziff. 5.7 der Vergaberichtlinien Fürth beschrieben),
- Rollenkonzepte und Vergabevorgänge im elektronischen Vergabeverfahren (eVergabe) abbilden und umsetzen sowie diesbzgl. Schulungen durchführen.

Personalbedarf und stellenplanmäßige Ausstattung der zentralen Vergabestelle (2. Schritt – nach vollständiger Abwicklung der VOB-Verfahren/ EU-weiter VOL-Verfahren mit eVergabe)

Nach vollständiger Implementierung der Vergabestelle und optimierten Verfahrensabläufen mittels eVergabe, sollten die bei GWF/IB-Einkauf vorhandenen vergaberechtlichen Kompetenzen im VOL-Bereich in die Vergabestelle einfließen (Stelle 65940 mit 65 % der Tätigkeiten), um eine komplette Abwicklung aller städtischen Vergabeverfahren mit eVergabe zu gewährleisten.

Damit könnte die Vergabestelle – mit entsprechender Ausgestaltung – auch in zentraler Zuständigkeit als Beschaffungsservice für andere Dienststellen im VOL-Bereich tätig werden.

Dies würde aber zu gegebener Zeit noch einer detaillierten Betrachtung unterzogen werden müssen und die Abläufe des gesamten Sachgebiets Einkauf bei GWF/IB betreffen.

E-Vergabe

Die neue Vergaberichtlinie der EU sieht vor, dass ab 2016 bzw. 2018 alle öffentlichen Auftragsvergaben elektronisch durchgeführt werden müssen. Das konventionelle Vergabeverfahren mit Papier wird vollständig vom elektronischen Verfahren abgelöst. Die Vergabeunterlagen werden nicht mehr verschickt, sondern stehen interessierten Unternehmen zum Download zur Verfügung. Die gesamte Kommunikation mit Bietern findet über eine Vergabeplattform statt.

Die auf dem Markt befindlichen Software-Lösungen sind datenbankgestützte, internetbasierende Verfahren, die alle nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren nach VOB/A und VOL/A mit vergaberechtskonformen Workflow abbilden. Durch Benutzerführung wird die Vergabeart festgelegt und der Anwender mit einer Reihe von Prüfschritten

unterstützt. Die Vergabeakte wird mit allen Dokumenten und Protokollen automatisch erstellt. Die Termin- und Fristenüberwachung erfolgt durch das System.

Eine Marktbeobachtung hat ergeben, dass es folgende eVergaben auf dem deutschen Softwaremarkt gibt:

Verfahren	Vergabeplattform
RIB	Vergabe.bayern.de
Healy Hudson	Deutsche eVergabe
ELViS-subreport	Portal subreport ELViS und andere
Vortal	VORTALgov

Für die beiden erst genannten Verfahren wurden im Baureferat Software-Präsentationen durchgeführt.

Das Baureferat hat sich für das RIB-Verfahren *vergabe.bayern.de* ausgesprochen. Als Begründung werden u.a. angeführt:

- das Verfahren wird von den Staatlichen Hochbauämtern des Freistaates Bayern verwendet und sind ausgereift,
- neben der Beratung über eine Hotline des Softwareherstellers können auch Kontakte zum Staatlichen Hochbauamt Nürnberg genutzt werden.

Neben diesen staatlichen Stellen werden die Ausschreibungen/Vergaben der Städte Regensburg und Ingolstadt auch über *vergabe.bayern.de* abgewickelt.

Die Kosten für die dazugehörige Software *ARRIBA net-e-Vergabe* stellen sich bei Abwicklung von bis zu 150 Vergaben so dar:

Einmalige Kosten für die Einführung der e-Vergabe

Für Dienstleistung/Schulung, Mandanteneinrichtung, Starterworkshop, Basisschulung Anwender, Formularmanagement/ Anpassungen (eingeplant sind 5 Personentage) müssen **6.545 EUR** veranschlagt werden.

Laufende jährliche Kosten

	monatlich	jährlich	incl. MWSt
Grundpreis	1.050,00	12.600	14.994,00 EUR
Kosten je angelegte e-Vergabe = 20 EUR Annahme: 150 Vergaben		3.000	3.570,00 EUR
			18.564,00 EUR

Finanzielle Auswirkungen (Zusammenfassung)

Personalkosten

1,00 (Vollzeit-)Stelle, Leitung Vergabestelle	BGr A12	88.920,00 EUR
1,00 (Vollzeit-)Stelle, Sachbearb. Vergabestelle	BGr A11	80.310,00 EUR
1,00 (Vollzeit-)Stelle 60460 (bereits vorhanden)		

Softwarekosten

Laufende jährliche Kosten (<i>vergabe.bayern.de</i>)	18.564,00 EUR
--	---------------

Jährliche Kosten **187.794,00 EUR**

Einmalige Kosten für Einführung der Software **6.545,00 EUR**

Dieser Finanzbedarf wird sich erst nach der Einführung des vollständigen Betriebs der Vergabestelle refinanzieren können. Wenn alle Beschaffungsprozesse elektronisch ablaufen und stufenweise angepasst werden, können aufgrund der Vielfältigkeit der verschiedenen und damit zusammenhängenden Aufgabenbereiche Potenziale für eine Refinanzierung sachgerecht ermittelt werden.

Bereits jetzt können unter der Annahme, dass sich im Baureferat ca. 20 Stellen mit VOB-Vergaben und einem geschätzten Zeitanteil von 10 % ihrer Jahresarbeitszeit (in unterschiedlichster Ausprägung) beschäftigen, die Potenziale gesehen werden, die mit der Implementierung einer Vergabestelle gehoben werden können.

Dies führt dazu, dass in der ersten Stufe der Einrichtung einer Vergabestelle eine Entlastung der Ingenieur- und Technikerstellen eintreten wird. Letztendlich führt diese zu einer Vermehrung der Arbeitszeiten u.a. für Planungs-, Bauüberwachungs- und Bauherrnaufgaben, was sich wiederum auf die Qualität der Leistungen und somit kostensparend auswirkt.

Gleichzeitig wird ein Beitrag zu einer einfacheren und serviceorientierten Verwaltungsarbeit geleistet werden, die Kosten und Dauer von Vergabeverfahren werden sich reduzieren. Es kann sich auch ein größerer Wettbewerb ergeben und damit in der Regel auch bessere Preise erzielt werden.

Rf. II geht davon aus, dass sich die Stellen kompensieren lassen und stellt sich folgendes Szenario vor: zwei Jahre nach Start der Vergabestelle muss das Rf. V nachweisen, dass sich ab dem dritten Jahr die zusätzlichen Personalkosten von 170.000 € refinanzieren, z.B. über weniger Fremdvergaben oder sonstiges, d.h. der allgemeine Haushalt geht zwei Jahre lang in Vorleistung. Am Ende des dritten Haushaltsjahres muss sich auf HHSt. bemerkbar machen, dass entweder entsprechend mehr Einnahmen oder weniger Ausgaben generiert wurden. Rf. V wird gebeten mitzuteilen, welche Stellschrauben zur Refinanzierung es gibt und ob dies ab dem dritten Jahr ein realistisches Szenario ist.

Die einzelnen Schritte auf dem Weg zum Aufbau der Vergabestelle bei der Stadt Fürth

1. Besetzung der beiden für die Vergabestelle vorgesehenen Stellen.
2. Einrichtung der Vergabeplattform von RIB
3. Einbindung des Stelleninhabers der Stelle 60460 in die Vergabestelle.
4. Echtbetrieb: Abwicklung von VOB-Verfahren für die Ämter des Baureferats sowie der europaweiten Beschaffungen im VOL-Bereich.
5. Erfahrungen sammeln und die Vergabeprozesse einen KVP (kontinuierlicher Verbesserungsprozess) unterziehen.
6. „Marketing“ für die Abwicklung über die eVergabe betreiben.
7. Nach zwei Jahren Echtbetrieb (oder früher – je nach Akzeptanz): VOL-Beschaffungen vollständig in eVergabe implementieren.

Beim Aufbau einer Vergabestelle für die Stadt Fürth werden in bisheriger eingeübter Praxis ablaufende Vergabeprozesse neu strukturiert werden müssen. Nicht nur die Vergaberichtlinien der Stadt Fürth werden auf die Belange der Vergabestelle abgeändert werden müssen, sondern es werden sich Zug um Zug auch Veränderungen bei Stellenzuschnitten ergeben. Dies lässt sich jedoch aufgrund der Komplexität des Vergaberechts, der Abläufe in der Verwaltung und der Nutzung der Vergabeplattform, jetzt noch nicht abschließend darstellen.

Fest steht bereits jetzt:

Alle öffentlichen Auftragsvergaben müssen zukünftig elektronisch durchgeführt werden. Dadurch soll die Vergabe vereinfacht, die Transparenz und Effizienz erhöht werden. Dies führt zwangsläufig zu Zeitersparnissen. Mit der Digitalisierung des Vergabeverfahrens verändern sich auch die Arbeitsprozesse.

Die Inhalte der von OrgA erstellten Konzeption zur Einrichtung einer Vergabestelle im Baureferat, wurde zwischen Rf. II und V intensiv erörtert. Dabei ergaben sich unterschiedliche Sichtweisen über die endgültige Ausgestaltung der Vergabestelle.

Insofern hat aufgrund der verschiedenen Blickwinkel, die vorgeschlagene Organisationsform vorläufigen Charakter.

Da aber bis April 2016 wegen der Einführung der eVergabe bestimmte erste Strukturen geschaffen werden müssen, wurden zwischen den Referenten nachstehende **Konzeptänderungen und Umsetzungsschritte** abgestimmt:

1. Im Baureferat wird eine Vergabestelle (als Stabsstelle) eingerichtet.
2. Für die personelle Ausstattung wird eine (Vollzeit-)Stelle, Sachbearbeitung Dipl.-Ing. - Vergabestelle, VGr III,1¹⁰II,1b (entspricht EGr 12 TVöD) und eine (Vollzeit-)Stelle, Sachbearbeitung Vergabe, VGr IVa,1a (entspricht EGr 10 TVöD, alternativ BGr A11) geschaffen.
3. Es wird versucht, eine Vereinbarung zu erzielen, dass der juristische Sachverstand für das Vergaberecht - im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit - von einer der IZ-Städte mit einem Zeitanteil von 20 % einer Vollzeitstelle (Vergabekjurist) wahrgenommen wird.
4. In einem ersten Schritt sollen im Echtbetrieb die VOB-Verfahren für die Ämter des Baureferats sowie die europaweiten Beschaffungen/Ausschreibungen im VOL-Bereich durchgeführt werden.
5. Eine Überprüfung der personellen Ausstattung und der organisatorischen Zuordnung der Vergabestelle soll Mitte 2016 vorgenommen werden.
6. Für die Zentralisierung aller VOL-Vergaben bedarf es mind. ein Jahr Zeit, und muss gründlich mit Schnittstellen aller betroffenen Ämter abgesprochen werden.

20.07.2015
Referat II

gez. Dr. Ammon

1140/1148