

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Vorlagen-Nr.:
V/0705/2015
Auskunft erteilt:
Frau Scheunemann
Ruf:
492-1114
E-Mail:
Scheunemann@stadt-muenster.de
Datum:
06.11.2015

Betrifft

Zwischenbericht zur Umsetzung von organisatorischen Optimierungen im Bereich der Ausschreibungen und Vergaben

Beratungsfolge

18.11.2015	Vergabeausschuss	Bericht
03.12.2015	Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government	Bericht

Bericht:

1. Ausgangslage

Im November 2013 wurde aufgrund geänderter gesetzlicher Vorgaben und Rahmenbedingungen im Bereich des Vergaberechts und im Zusammenhang mit verschiedenen Ratsanträgen das Projekt „Profilierung der Kompetenzen im Vergabebereich“ gestartet. Im Rahmen dieses Projektes sollen Entscheidungsgrundlagen zur Anpassung der derzeitigen Verortung von Beschaffungskompetenzen und Beschaffungsstrukturen bei der Stadt Münster an die sich kontinuierlich ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergaben entwickelt werden. Hier ist neben der vorangegangenen Einführung des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW u. a. auch die vor sechs Monaten in Kraft getretene Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe (Allgemeine RL) zu nennen, die zur Einführung der elektronischen Vergaben (E-Vergabe) eine Frist bis 18.04.2016 vorsieht. Das BMWi (Referat IB6) bereitet die 1:1-Umsetzung der Allgemeinen RL in nationales Recht vor.

Zielsetzung des Projektes ist neben der Aktualisierung interner Ausschreibungs- und Vergaberichtlinien die Einführung der E-Vergabe sowie die Prüfung organisatorischer Optimierungen der Beschaffungsvorgänge. Ziel ist dabei, die Zahl der „Vergabestellen“ innerhalb der Stadt Münster zu reduzieren. Während Fachämter mit einer großen Zahl von Vergaben zu Warengruppen-Kompetenzzentren weiterentwickelt werden sollen, würden andere Fachämter, die nur sporadisch Vergaben durchführen, von dieser Aufgabe entlastet. Auf diesem Weg soll es gelingen, Vergabekompetenzen auf der Ebene weniger Fachämter zu bündeln.

Die Arbeiten haben sich als ausgesprochen komplex und zeitaufwändig herausgestellt. Aus diesem Grund möchte die Verwaltung den zuständigen Fachausschüssen diesen Zwischenbericht geben.

2. Ratsanträge

Aus dem Bereich des Vergabewesens liegen der Verwaltung noch drei Ratsanträge zur Bearbeitung vor, und zwar

- Antrag der SPD-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE, der Ratsgruppe UWG/ÖDP und des Ratsherrn Langenfeld Nr. A-R/0071/2010 „Münster kauft fair“,
- Antrag der CDU-Ratsfraktion und SPD-Ratsfraktion Nr. A-R/0027/2011 „Weitere Anstrengungen zur Optimierung von Strukturen und Prozessen in der Stadtverwaltung sowie im Umgang mit städtischen Immobilien (u. a. Ziff. 4 „Einführung eines zentralen Beschaffungsmanagements, Ziff. 5 „Ausweitung der regionalen und in terkommunalen Zusammenarbeit“) und
- Antrag der CDU-Ratsfraktion Nr. A-R/0005/2013 „Regionale Kompetenzen bündeln“.

Im Zusammenhang mit dem erstgenannten Antrag hat die Verwaltung im Beirat für kommunale Entwicklungszusammenarbeit Stellung genommen und eine Anfrage der Ratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL umfassend beantwortet. An die antragstellende SPD-Fraktion, die Ratsgruppe UWG/ÖDP, Frau Kirgil (Die Linke) und Herrn Powroznik (Piraten Partei) erging unter dem 19.03.2014 eine Zwischennachricht.

Zu dem gemeinsamen Antrag der CDU-/SPD-Ratsfraktionen hat die Verwaltung die Vorlage V/0316/2011 erstellt, die auf den Seiten 3 und 4 Hinweise zum zentralen Beschaffungsmanagement und zur regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit enthält. Zum zentralen Beschaffungsmanagement wurde die Verwaltung beauftragt zu prüfen,

- ob die Organisation der Beschaffung in der Stadtverwaltung noch stärker rationalisiert werden kann,
- inwieweit die städtischen Beteiligungsgesellschaften in Beschaffungsvorgänge sinnvoll einbezogen werden können, um noch bessere Einkaufskonditionen und wirtschaftlichere Prozesse zu erreichen,
- inwieweit der Ausbau eines übergreifenden Einkaufscontrollings zielführend ist.

Zum Antrag der CDU-Ratsfraktion liegt die Beschlussvorlage V/0147/2013 vor. Diese enthält folgende Entscheidungen:

Die Verwaltung wird beauftragt,

- die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einrichtung eines münsterlandweiten Zentrums für Recht und Vergabe zu prüfen und
- anschließend gemeinsam mit den interessierten Kreisen und Kommunen des Münsterlandes die Umsetzungsmöglichkeiten zu erörtern.

Um die genannten Anliegen aufgreifen zu können war es aus Sicht der Verwaltung zunächst erforderlich, das umfangreiche verwaltungsinterne Regelwerk im Vergabewesen vollständig zu überarbeiten und der aktuellen Rechtslage anzupassen. Seit 2011 hat es eine Vielzahl an gesetzlichen Veränderungen gegeben, die zunächst aufzuarbeiten waren (Ziff 3.2). Darüber hinaus sind Erfahrungen mit der eVergabe (Ziff. 3.3) sowie die Reorganisation des Vergabewesens (Ziff. 3.4) zwingende Voraussetzungen, bevor man mit den Kreisen und Kommunen des Münsterlandes weitere Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit erörtert.

Die Verwaltung hat daher zunächst ein Projekt „Profilierung der Kompetenzen im Vergaberecht“ gestartet. Im Rahmen dieses Projektes sollen Entscheidungsgrundlagen zur Anpassung der derzeitigen Verortung von Beschaffungskompetenzen und Beschaffungsstrukturen bei der Stadt Münster an die sich kontinuierlich ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergaben entwickelt werden.

Zielsetzung des Projekts ist neben der

- Aktualisierung der Ausschreibungs- und Vergaberichtlinien
- die Einführung der eVergabe sowie
- die Prüfung, ob, in wie weit und wo bei der Stadtverwaltung Münster Beschaffungsaufgaben zukünftig optimaler erledigt werden können.

Insgesamt wird damit die Einführung eines Beschaffungsmanagements bei der Stadtverwaltung Münster angestrebt. Ein solches Vorhaben ist allerdings nicht von heute auf morgen zu leisten. Es benötigt vielmehr einen strategischen Rahmen für das gesamte Beschaffungswesen über die Fachämter und die Stadtverwaltung Münster hinaus sowie operative Detailstrategien und konkrete Maßnahmenpläne.

Mit dem vorliegenden Bericht möchte die Verwaltung auch über den Stand des Projektes informieren.

3. Aktueller Sachstand

3.1 Einkaufsgenossenschaften kommunaler Verwaltungen (EKV)

Die Stadt Münster ist Ende 2011 der neu gegründeten Einkaufsgenossenschaft kommunaler Verwaltungen im Deutschen Städtetag e. G. (EKV e. G.) als eines der Gründungsmitglieder beigetreten (vgl. hierzu Ratsvorlage V/0886/2011). Zzt. existiert beispielsweise ein Vertrag im Bereich „Kopierpapier“ (Laufzeit des Vertrages: 01.03.2015 – 29.02.2016).

Auch die Feuerwehr hat bereits an einer gemeinsamen Ausschreibung der EKV teilgenommen. Allerdings wurde diese Ausschreibung im Nachhinein aus formalen Gründen nach einer Rüge aufgehoben. Die Beschaffungen werden zzt. noch durch die einzelnen Feuerwehren selbst vorgenommen.

3.2 IT-Einkaufsgemeinschaften

Die citeq arbeitet seit einigen Jahren sehr erfolgreich bundesweit mit der VITAKO (Bundesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e. V.) und landesweit mit dem KDN (Zweckverband Kommunalen IT-Dienstleister) beim Abschluss von IT-Rahmenverträgen zusammen. Über diese Rahmenverträge werden Hard- und Softwareprodukte, z. B. PC, Monitore, Netzkomponenten, IPAD, Datenbank- und DMS-Lizenzen, für die Stadt Münster und im Rahmen der bestehenden Öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auch für die Kooperationspartner durch die citeq beschafft.

3.3 Neue Geschäftsweisung Ausschreibungen und Vergaben (GA AV)

Inzwischen wurde die neue Geschäftsweisung Ausschreibungen und Vergaben (GA AV) der Stadt Münster erstellt und veröffentlicht. Dabei wurde das umfangreiche Regelwerk, welches die Arbeitsgrundlage für eine Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung Münster darstellt, komplett überarbeitet und zwar mit folgenden Zielen:

- Anpassung an die gesetzlichen Bestimmungen
- Vereinheitlichung der Vergabepaxis in den unterschiedlichen mit Vergaben befassten Ämtern und Einrichtungen der Stadt, um so eine gesamtstädtisch konforme Bearbeitung von Vergabevorgängen sicherzustellen
- Regelungen zur bevorzugten Vergabe an Werkstätten für Behinderte und Blindenwerkstätten nach § 141 SGB IX
- Flexibilisierung der städtischen Regelungen, da das Vergaberecht einem laufenden Veränderungsprozess unterworfen ist.

Die Geschäftsanweisung beschränkt sich auf die Festlegung spezieller Regelungen für die Stadtverwaltung Münster. Ergänzt wird die Geschäftsanweisung durch die Intranet-Vergabeseite **Münster (IVM)**, welche permanent den Vorgaben der Gesetzgeber und der Rechtsprechung sowie den internen Erfordernissen angepasst werden soll.

Damit werden den Mitarbeiter/-innen an einer zentralen Stelle alle relevanten Regelungen und Informationen im Bereich Ausschreibungen und Vergaben zur Verfügung gestellt und laufend aktualisiert.

- Umstellung auf die Standardvorgaben im neuen Verwaltungshandbuch (Typo 3)

U. a. in Abhängigkeit zur Reorganisation des Vergabewesens (Ziff. 2.2 und 2.3) ist die GA AV fortzuschreiben.

3.4 Teilprojekt eVergaben

Im Rahmen der eVergaben müssen den ab April 2016 geltenden Vorgaben der Allgemeinen RL zufolge die Vergabeunterlagen unentgeltlich, uneingeschränkt und vollständig direkt über eine Internetadresse mithilfe elektronischer Mittel zugänglich gemacht werden. Für die Kommunikation und den Informationsaustausch mithilfe elektronischer Mittel (Bieterkommunikation, Entgegennahme von elektronischen Angeboten) gilt eine Übergangsfrist bis zum 18.04.2017, die für zentrale Beschaffungsstellen in Anspruch genommen werden kann. Zur Umsetzung dieser Vorgaben ist die Nutzung mindestens einer/eines Vergabeplattform/Vergabemarktplatzes durch die Stadtverwaltung Münster erforderlich. Darüber hinaus bietet die Nutzung eines Vergabemanagementsystems (VMS) vielfältige Möglichkeiten und Vorteile.

Das Teilprojekt eVergabe hat sich damit intensiv auseinandergesetzt. Um Vorschläge für die Einführung lediglich einer Vergabeplattform oder sogar eines ganzheitlichen VMS unterbreiten sowie erste Erfahrungen und Informationen für eine umfassende Ausschreibung einer geeigneten Software erhalten zu können, wurde unter Federführung des Tiefbauamtes ein zeitlich befristeter Pilotbetrieb mit dem VMS der Fa. Cosinex in Verbindung mit dem Vergabemarktplatz des Landes NRW (VMP) vereinbart. Inzwischen wurden zahlreiche eVergaben für das Tiefbauamt durchgeführt. Somit konnten sowohl im Tiefbauamt als auch im Rechts- und Ausländeramt (Abt. 36.1 Besondere Rechtsangelegenheiten, Ausschreibungen und Vergaben -im Weiteren als 36AV bezeichnet) erste wichtige Erfahrungen mit der eVergabe gemacht werden. Das Tiefbauamt hat in verschiedenen Gremien bereits darüber berichtet. Es ist nun vorgesehen, das Amt für Immobilienmanagement, welches ebenfalls eine Vielzahl an Ausschreibungen und Vergaben tätigt, und die AWM in den Pilotbetrieb einzubeziehen.¹ Denn gerade zur Auswahl und Einführung eines VMS sind vor allem für die Erstellung eines umfassenden Leistungsverzeichnisses vielfältige Informationen betreffend die städtischen Ausschreibungen und Beschaffungsstrukturen vor allem der großen Fachämter erforderlich. Organisatorische Anpassungen sind ebenfalls unabdingbar und rechtzeitig zu identifizieren.

Bezüglich der Einführung der eVergaben bzw. des VMS sind nun die Erfahrungen aus dem Pilotbetrieb auszuwerten, Regelungen und Strukturen ggf. anzupassen und –mit einer kurzen zeitlichen Perspektive (ab 18.04.2016)- die eVergaben auf die europaweiten Ausschreibungen aller städtischen Ämter und Einrichtungen auszudehnen. Das Tiefbauamt ist eines der Ämter mit einer zentralen Beschaffungsstruktur und hohen Anzahl an Ausschreibungen und Vergaben. Daher war ein testweiser Betrieb in diesem Amt sinnvoll. Die Be-

¹ Im Rahmen der anstehenden Organisationsuntersuchung im Amt für Immobilienmanagement werden sämtliche Aufgaben und Prozesse betrachtet, somit auch die Beschaffungsaufgaben. Der Einstieg in das Projekt steht dieser Organisationsuntersuchung nicht entgegen. Die eVergabe für EU-Vergaben muss auch dort zeitnah eingeführt werden. Sämtliche damit zusammenhängende organisatorische Veränderungen müssen jetzt eruiert werden. Auch und gerade, um das Ziel der Untersuchung im Bereich der Beschaffungen nicht zu verfehlen.

schaffungsstrukturen in anderen Ämtern sind überwiegend dezentral, so dass amtsspezifische Anpassungen von Prozessen bei der Einführung eines ganzheitlichen VMS unumgänglich sind. Das bedeutet, dass weiterhin intensiv an der stadtverwaltungsweiten Einführung der eVergaben gearbeitet werden muss, denn der Gesetzgeber hat hier enge zeitliche Vorgaben gesetzt. Für diesen Zweck werden in nächster Zeit weitere Ämter, die viele Beschaffungen tätigen, testweise Ausschreibungen mit dem VMS vorbereiten. Am Ende der Testphase ist zu entscheiden, wie das stadtweite VMS genau aussehen soll. Dieses ist nach EU-weiter Ausschreibung zu beschaffen.

Mit der Einführung der eVergaben ist dieser Komplex allerdings nicht abgeschlossen. Vielmehr ist perspektivisch die Einführung eines sog. Münster-Marktplatzes vorgesehen. Unter dem Stichwort „Münster-Marktplatz“ ist ein Warenkorbsystem angedacht, mit dem Fachämter ihre regelmäßigen Bedarfe decken können. Während die Fachämter direkt am PC aus einem individualisierten Katalog auswählen können, sind die Warengruppen-Kompetenzzentren (vergabeaffine Fachämter) für den Aufbau des Warenkatalogs zuständig. Eine moderne Systemlandschaft soll als Fundament für die Beschaffungs-Modernisierung bestehend aus E-Vergabe, Münster-Marktplatz und EKV sowie KDN etabliert werden. Es soll in der Lage sein, mit den bestehenden Systemen, wie SAP und zukünftig „E-Rechnung“ medienbruchfrei zu kommunizieren.

3.5 Bestands- und Prozessanalyse im Vergabewesen

Zur Bestands- und Prozessanalyse im Vergabewesen, die u. a. die Bildung von Warengruppen und die Zuordnung zu einzelnen Beschaffungsämtern als Kompetenzzentren beinhaltet, wurde unter Federführung des Personal- und Organisationsamtes eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der die Ämter mit einer Vielzahl an Ausschreibungen und Vergaben beteiligt sind. Die Arbeitsgruppe beschäftigt sich einerseits mit den bestehenden Arbeitsabläufen zum Vergabeprozess und andererseits mit dem Erarbeiten konzeptioneller Vorschläge zur ganzheitlichen Reorganisation des Beschaffungswesens. Eine Organisations- und Umfeldanalyse mit ersten Vorschlägen zur Einführung eines strategischen Beschaffungsmanagements wurde durchgeführt und die Aufgaben für die strategische Beschaffungseinheit sowie operative Beschaffungsaufgaben für Fachämter und Eigenbetriebe als dezentrale Einheiten wurden benannt.

Da die einzelnen Arbeitsgruppen nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können, sind hier die Rahmenbedingungen aus dem VMS zu berücksichtigen. Eine Prozessanpassung kann nicht unabhängig von einem VMS erfolgen.

Der Prozess bei 36AV als zentrale Servicestelle für Vergaben wurde grundsätzlich unter Berücksichtigung des VMS überdacht und es liegt ein differenzierter Vorschlag zu den Aufgaben

- a) während der stadtweiten Einführung des VMS und
- b) zur Unterstützung des Betriebs des VMS vor.

Durch die Wahrnehmung dieser Aufgaben bei 36AV kann die geplante Bildung von Kompetenzzentren in den hauptsächlich ausschreibenden Beschaffungsämtern relativiert werden, da diese von allgemeinen rechtlichen und organisatorischen Prüfungen und Aufgaben entlastet werden. Sie können sich ganz auf die fachlichen Fragen der Beschaffungen konzentrieren. Kompetenzzentren müssen sich bei Implementierung der vorgeschlagenen Neuorganisation bei 36AV - in Absprache mit den Bedarfsämtern- noch mit folgenden Aufgaben befassen:

- Leistungsverzeichnis und technische Erläuterungen erstellen,
- Eignungsprüfung und technische Prüfung im Anschluss an die formelle Prüfung der Angebote durch 36AV.

Bei der Umsetzung der vorgenannten Prozesse erreicht die Stadt Münster weitgehend das Ziel eines ganzheitlichen Beschaffungsmanagements sowie einer zentralen Kompetenzbündelung im Amt 36. Dieses wird allerdings voraussichtlich eine personelle Verstärkung bei 36AV erfordern. Im weiteren Projektverlauf wird die Verwaltung den konkreten Ressourcenbedarf prüfen.

Aufgrund der Komplexität des Vergabewesens sowie aufgrund von zeitlichen Verzögerungen durch personelle Wechsel und außergewöhnliche Krankheitszeiten, liegen noch keine weiteren abgestimmten Vorschläge zur Reorganisation des Vergabewesens vor. Als nächstes sind die Warengruppen zu bilden und Kompetenzzentren zuzuordnen. Kompetenzzentren sollen möglichst Ämter/Eigenbetriebe/Fachbereiche mit einem größeren Spezialbedarf und ggf. in Abhängigkeit vom Bestellvolumen werden. Hierzu sind eine Vielzahl an Gesprächen mit allen Fachämtern und Eigenbetrieben notwendig. Das Personal- und Organisationsamt verfolgt dieses (Teil-)Projekt. Allerdings werden konkrete Ergebnisse aufgrund der großen Zahl der Beteiligten und der - bisher jedenfalls - heterogenen Beschaffungsstrukturen innerhalb der Stadtverwaltung nicht mehr in 2015 zu erwarten sein.

4. Fazit

In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Veränderungen im Vergabewesen der Stadtverwaltung Münster angestoßen und teilweise bereits umgesetzt.

Nach wie vor unterliegt der Bereich des Vergabewesens einer enormen Dynamik. So sind beispielsweise eine umfangreiche Änderung der VOF sowie die Überarbeitung des Tarif- und Vergabegesetzes NRW angekündigt. Die Verwaltung steht hier vor der Herausforderung, mit den regelmäßigen gesetzlichen Veränderungen schrittzuhalten und gleichzeitig die Strukturen des Vergabewesens innerhalb der Verwaltung zu modernisieren und zu optimieren sowie eine interkommunale Zusammenarbeit zu forcieren. Daran wird die Verwaltung auch weiterhin intensiv arbeiten.

Die Verwaltung wird die Ausschüsse über den Fortgang des Projektes informieren.

In Vertretung

gez.
Wolfgang Heuer
Stadtrat