



Strategische öffentliche Beschaffung

Prof. Dr. Matthias Einmahl

Hochschule für Polizei und Verwaltung NRW

matthias.einmahl@hspv.nrw.de

Telefon: 0178 / 2741080

Inhaltsübersicht

Teil 1: Einführung

Teil 2: Ziele

Teil 3: Produktgruppen

Teil 4a: Make-or-Buy-Entscheidungen

Teil 4b: Bedarfsbündelung

Teil 4c: Markt- und Produktanalyse

Teil 5a: Organisation (Zuständigkeiten, Kooperation, interne Vorgaben)

Teil 5b: Einsatz von Informationstechnologie (insbes. VMS)

Teil 5c: Controlling



Produktgruppenbezogene
Handlungsfelder



Übergreifende
Handlungsfelder

Teil 1: Einführung

Begriff, Bedeutung, Abgrenzung

Öffentliche Beschaffung: Begriff und wirtschaftliche Bedeutung

Begriff: Alle Tätigkeiten, die darauf abzielen, den Staat mit fremdbezogenen Leistungen zu versorgen, die dieser zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.

Wirtschaftliche Bedeutung: Verlässliche Zahlen existieren nicht.

Jährliches Volumen: wird auf 500 Mrd. € geschätzt
(15 % des BIP, 35 % der Staatskosten)



Prozesskosten: zwischen 1 – 2 % (davon 55 % - 75 % bei den Bietern)

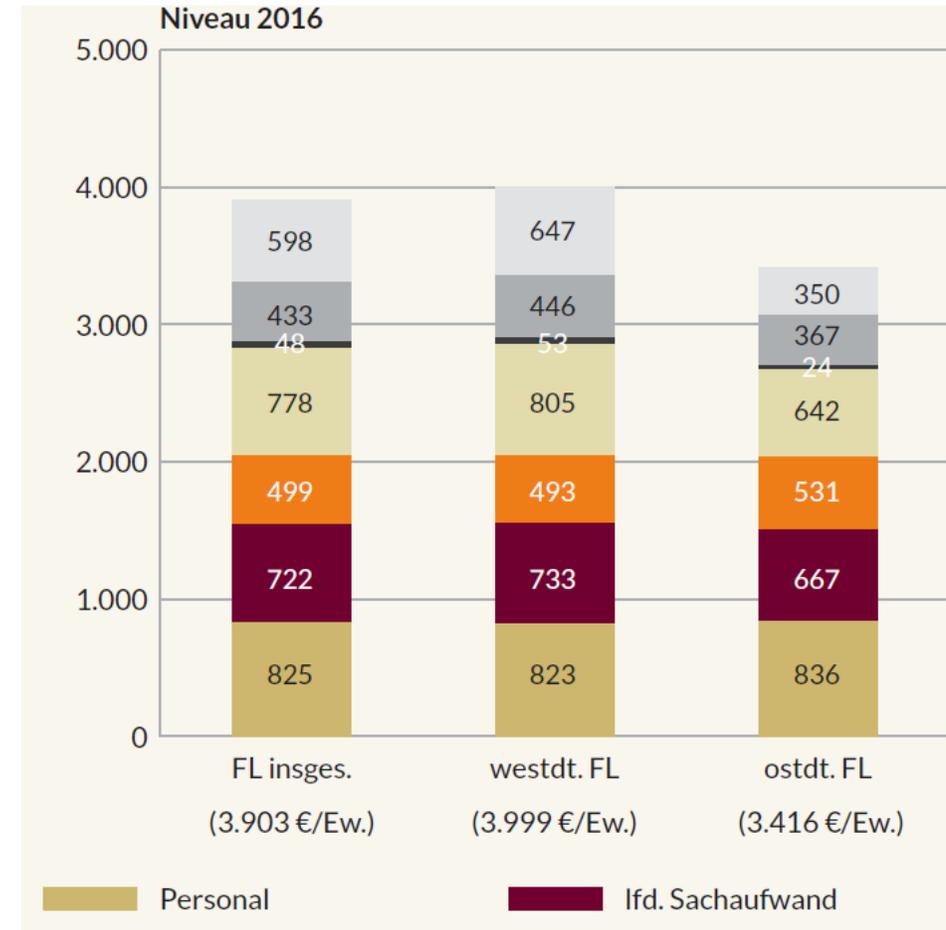
Bedeutung der Beschaffung für Kommunen

Guter Anknüpfungspunkt für Ermittlung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beschaffung für Kommunen: Sachaufwand



Liegt im bundesweiten Schnitt nur leicht unter dem Personalaufwand.

Nähere Analyse zeigt allerdings, dass im Sachaufwand auch Positionen enthalten sind, die nicht als Beschaffung einzustufen sind.



Quelle: Kommunaler Finanzreport 2017 der BertelsmannStiftung

Bedeutung der Beschaffung – Ermittlung in einzelner Kommune

Nähere Informationen vermittelt der Haushaltsplan, die wichtigsten Zahlen finden sich auch im Vorbericht. Zum Teil sind die Vorberichte recht detailliert (z. B. Städte Leipzig und Solingen).

Die im Haushaltsplan zu findenden Zahlen bedürfen jedoch einer genaueren Analyse, denn

- der Beschaffungsaufwand ist (zumindest in NRW) mehreren Positionen zuzuordnen,
- diese Positionen enthalten (zumindest in NRW) auch Aufwand, der nichts mit Beschaffung zu tun hat,
- die entsprechenden Positionen enthalten auch Verrechnungen mit eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen, Eigenbetrieben und Konzerntöchtern, die nicht als Beschaffung im eigentlichen Sinne qualifiziert werden können.

Die so gewonnenen Informationen vermitteln eine Vorstellung über das Gesamtbeschaffungsvolumen und erlauben in gewissem Maße auch eine Differenzierung nach Beschaffungsgegenständen (Informationstiefe in Haushaltsplänen von Kommune zu Kommune unterschiedlich).

Für eine effiziente strategische Steuerung ist allerdings eine genauere Ausdifferenzierung nötig, die nur über Produktgruppenbildung möglich ist.

Bedeutung der Beschaffung – Analyse des Haushaltsplans in NRW (1)

Ausgangspunkt Kontenrahmen NKF (Anlage 17 zur VV Muster zur GO und KomHVO, RdErl. d. Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304 - 48.12.02/99 - 765/19 vom 08.11.2019)

(Anlage 16)

Haushaltsrechtlicher NKF - Kontenrahmen

Aktiva		Passiva		Ergebnisrechnung		Finanzrechnung		Abschluss	KLR
Kontenklasse 0	Kontenklasse 1	Kontenklasse 2	Kontenklasse 3	Kontenklasse 4	Kontenklasse 5	Kontenklasse 6	Kontenklasse 7	Kontenklasse 8	Kontenklasse 9
Immaterielle Vermögensgegenstände und Sachanlagen	Finanzanlagen, Umlaufvermögen und aktive Rechnungsabgrenzung	Eigenkapital, Sonderposten und Rückstellungen	Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzung	Erträge	Aufwendungen	Einzahlungen	Auszahlungen	Abschlusskonten	Kosten- und Leistungsrechnung
00 ...	10 Anteile an verbundenen Unternehmen	20 Eigenkapital	30 Anleihen	40 Steuern und ähnliche Abgaben	50 Personal-aufwendungen	60 Steuern und ähnliche Abgaben	70 Personal-auszahlungen	80 Eröffnungskonten	90 Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)
01 Immaterielle Vermögensgegenstände	11 Beteiligungen	21 Wertberichtigungen (kein Bilanzausweis)	31 ...	41 Zuwendungen und allgemeine Umlagen	51 Versorgungs-aufwendungen	61 Zuwendungen und allgemeine Umlagen	71 Versorgungs-auszahlungen	81 Korrekturkonten	
02 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	12 Sondervermögen	22 ...	32 Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	42 Sonstige Transfererträge	52 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	62 Sonstige Transfer-einzahlungen	72 Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen	82 Kurzfristige Erfolgsrechnung	
03 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	13 Anleihen	23 Sonderposten	33 Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	43 Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	53 Transfer-aufwendungen	63 Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	73 Transfer-auszahlungen		
04 Infrastrukturvermögen	14 Wertpapiere	24 ...	34 Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	44 Privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen	54 Sonstige ordentliche Aufwendungen	64 Privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen	74 Sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit		Die Ausgestaltung der KLR ist von jeder Kommune selbst festzulegen.
05 Bauten auf fremdem Grund und Boden	15 Vorräte	25 Pensionsrückstellungen	35 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	45 Sonstige ordentliche Erträge	55 Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	65 Sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	75 Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen		
06 Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler	16 Öffentlich-rechtliche Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen	26 Rückstellungen für Depositen und Altlasten	36 Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	46 Finanzerträge	56 ...	66 Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen	76 ...		
07 Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge	17 Privatrechtliche Forderungen, sonstige Vermögensgegenstände	27 Instandhaltungsrückstellungen	37 Sonstige Verbindlichkeiten	47 Aktivierte Eigenleistungen, Bestandsveränderungen	57 Bilanzielle Abschreibungen	67 ...	77 ...		
08 Betriebs- und Geschäftsausstattung	18 Liquide Mittel	28 Sonstige Rückstellungen	38 Erhaltene Anzahlungen	48 Erträge aus internen Leistungsbeziehungen	58 Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen	68 Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	78 Auszahlungen aus Investitionstätigkeit		
09 Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau	19 Aktive Rechnungsabgrenzung	29 ...	39 Passive Rechnungsabgrenzung	49 Außerordentliche Erträge	59 Außerordentliche Aufwendungen	69 Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit	79 Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit		

Kontengruppe 52
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Kontengruppe 54: Sonstige ordentliche Aufwendungen

Kontengruppe 78:
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

Bedeutung der Beschaffung – Analyse des Haushaltsplans in NRW (2)

Ausdifferenzierung der Kontengruppen 52 und 54 nach Zuordnungsvorschriften zum kommunalen haushaltsrechtlichen Kontenrahmen (Anlage 18 zur VV Muster zur GO und KomHVO, RdErl. d. Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304 - 48.12.02/99 - 765/19 vom 08.11.2019):

52 Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

für Fertigung, Vertrieb und Waren

für Energie/Wasser/Abwasser

für Unterhaltung der Grundstücke und Gebäude, des Infrastrukturvermögens, der Maschinen und technischen Anlagen, von Fahrzeugen, der Betriebsvorrichtungen, der Betriebs- und Geschäftsausstattung

für die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude usw.

für weitere Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen, z. B. Schülerbeförderungskosten, Lernmittel

für Kostenerstattungen

für sonstige Sach- und Dienstleistungen

Bedeutung der Beschaffung – Analyse des Haushaltsplans in NRW (3)

54 Sonstige ordentliche Aufwendungen

Sonstige Personal- und Versorgungsaufwendungen

für Personaleinstellungen, Aus- und Fortbildung, Umschulung, übernommene Reisekosten, für Beschäftigtenbetreuung und Dienstjubiläen, Umzugskostenvergütung, für Dienst- und Schutzkleidung, persönliche Ausrüstungsgegenstände, Personalnebenaufwendungen,

Ausgleichsabgabe

Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten

Mieten, Pachten, Erbbauzinsen, Leasing, Leiharbeitskräfte, Aufwendungen für ehrenamtliche und sonstige Tätigkeiten, zu denen Aufwendungen für den Rat, Ausschüsse, Fraktionen, Beiräte auch für die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten zählen

Geschäftsaufwendungen

Büromaterial, Zeitungen, Fachliteratur, Telekommunikationsleistungen, Porto, Öffentlichkeitsarbeit, Bekanntmachungen u. a.

Aufwendungen für Beiträge

Versicherungsbeiträge, Beiträge zu Wirtschaftsverbänden, Berufsvertretungen und Vereinen

Wertberichtigungen

Aufwendungen aus Wertberichtigungen, die nicht als bilanzielle Abschreibung zu erfassen und nicht mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen sind

Aufwendungen für besondere Finanzauszahlungen

Aufwendungen für nicht rückzahlbare Zuweisungen für Investitionen

Betriebliche Steueraufwendungen

Grundsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Ausfuhrzölle, andere Verbrauchsteuern, sonstige betriebliche Steueraufwendungen

Aufwendungen für Steuern vom Einkommen und Ertrag

Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen, z. B. aus der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Andere sonstige ordentlichen Aufwendungen

Verfügungsmittel, Aufwendungen für Schadensfälle

Beispiele ohne Bezug zur Beschaffung

Bedeutung der Beschaffung – Analyse des Haushaltsplans in NRW (4)

Ausdifferenzierung der Kontengruppe 78 nach Vorgabe Finanzplan (Anlage 8 zur VV Muster zur GO und KomHVO, RdErl. d. Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304 - 48.12.02/99 - 765/19 vom 08.11.2019)

24	-	Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden
25	-	Auszahlungen für Baumaßnahmen
26	-	Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen
27	-	Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagen
28	-	Auszahlungen von aktivierbaren Zuwendungen
29	-	Sonstige Investitionsauszahlungen
30	=	Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

Bedeutung der Beschaffung – Beispiel Stadt Solingen (1)

Gesamtaufwendungen 2018		
Art	Mio. EUR	%
Personalaufwendungen	127,50	20,60%
Versorgungsaufwand	20,87	3,37%
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	84,97	13,73%
bilanzielle Abschreibungen	20,68	3,34%
Transferaufwendungen	333,12	53,81%
sonstige ordentliche Aufwendungen	19,75	3,19%
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	12,19	1,97%
Aufwendungen	619,08	100,00%

Differenzierung

Kategorie

Transfers SGB2

Transfers Soziale

Transfers Jugend

Transfers Zuschü

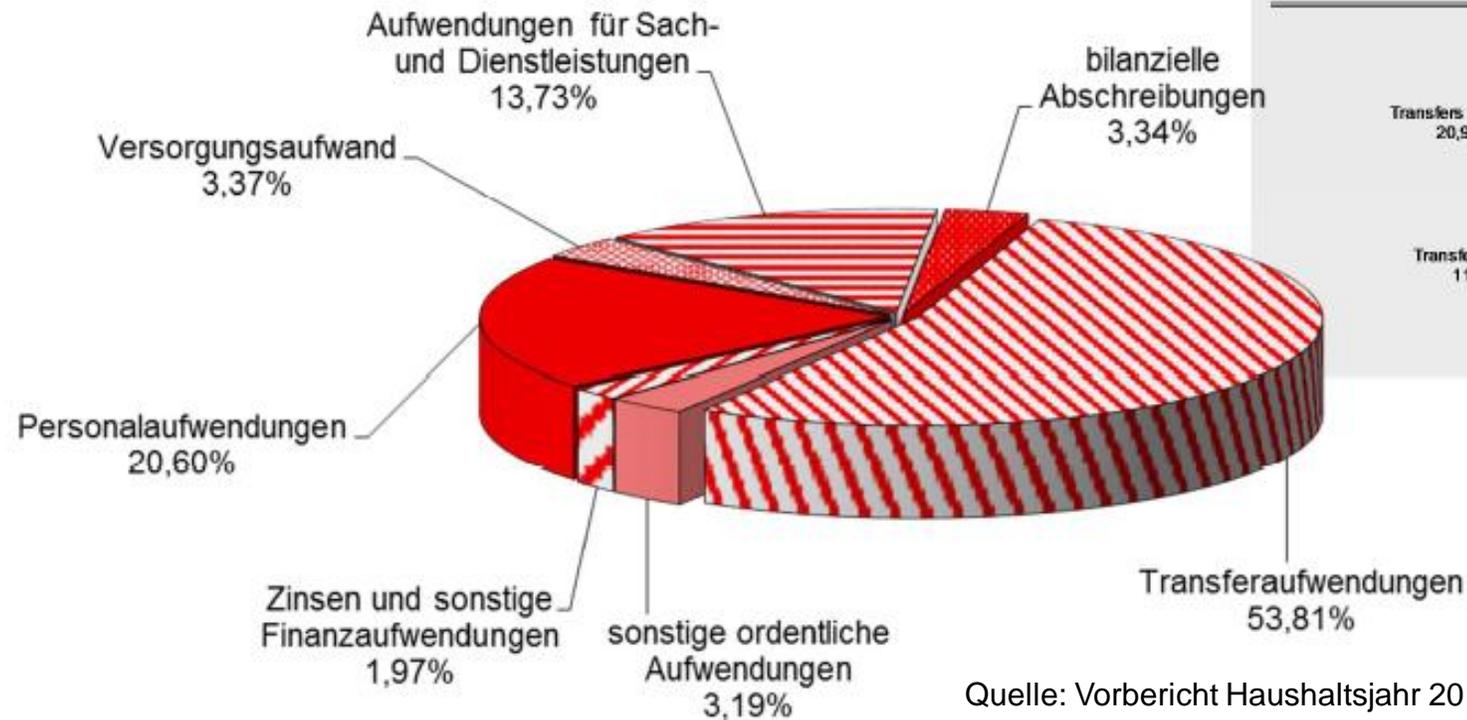
Transfers Landsc

Transfers Allgem

Gesamt

Transfers /
20,96

Transfer
11,



Bedeutung der Beschaffung – Beispiel Stadt Solingen (2)

10.3.2 Unterhaltungsaufwand für Gebäude / Straßen / Grünflächen

Art der Aufwendungen	2018 TEUR	2019 TEUR	2020 TEUR	2021 TEUR
Unterhaltung Grundstücke und bauliche Anlagen	8.289	8.420	8.485	8.534
Sondermaßnahmen Bauunterhaltung	2.857	2.857	3.356	3.356
Unterhaltung Infrastrukturvermögen (Straßen, Brücken)	8.192	8.277	8.447	8.562
Renovierungskosten	149	149	149	149
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	226	226	226	226
Summe	19.713	19.928	20.663	20.826

10.3.3 Bewirtschaftungsaufwendungen Gebäude

Art der Aufwendungen	2018 TEUR	2019 TEUR	2020 TEUR	2021 TEUR
Bewirtschaftungsaufwendungen Hausmeister	4.238	4.315	4.396	4.431
Bewirtschaftungsaufwendungen Gebäudereinigung	6.575	6.799	6.958	7.034
Bewirtschaftungsaufwendungen Grünpflege	1.414	1.444	1.463	1.485
Summe	12.226	12.559	12.817	12.949

10.3.6 Sachaufwendungen Informationstechnik

Art der Aufwendungen	2018 TEUR	2019 TEUR	2020 TEUR	2021 TEUR
IT Betriebskosten	5.393	5.130	5.172	5.187
IT Entwicklungskosten	2.402	2.250	1.241	1.232
IT Benutzeranwendungen	2.322	2.342	2.362	2.382
IT sonstige Aufwendungen	516	952	1.071	1.071
IT Verbrauchsmaterial	16	15	15	15
Summe	10.649	10.689	9.862	9.887

10.3.5 Sachaufwendungen Schulen

Art der Aufwendungen	2018 TEUR	2019 TEUR	2020 TEUR	2021 TEUR
Schülerbeförderungskosten	1.847	1.774	1.774	1.774
Aufwendungen für Schulbudget	508	495	495	495
Summe	2.355	2.269	2.269	2.269

Strategische und operative Beschaffung, rechtlicher Rahmen

Strategische Beschaffung: Gestaltung bestmöglicher Rahmenbedingungen für erfolgreiche Beschaffung

Rechtlicher Rahmen: **Vertragsrecht** und **Vergaberecht**

Operative Beschaffung: Durchführung einzelner Beschaffungsvorhaben

Vertragsgestaltung, Auswahlverfahren

Insbesondere: Ziele, Bildung von Produktgruppen, Make-or-Buy-Entscheidungen, Bedarfsbündelung, Marktanalyse, Organisation, Einsatz von Informationstechnologie, Controlling

Strategische Ausrichtung der Beschaffung: Veränderungsprozess

Weg zu einer strategischen Ausrichtung der Beschaffung ist intern häufig politisch umstritten.

Abwehrhaltung insbesondere bei Bedarfsträgern (=Fachbereiche), die auf Eigenständigkeit bedacht sind und sich nicht von einem starken Zentraleinkauf hineinreden lassen wollen.

Optimierungspotential durch strategische Ausrichtung wird daher auf der Fachebene oft verkannt oder geleugnet.

Strategische Ausrichtung setzt daher die volle Unterstützung der Führungsspitze / Politik voraus.

Häufiger Auslöser für Veränderungsprozess: Zwang zur Haushaltskonsolidierung

Hier steht Führung/Politik dann regelmäßig vor folgenden Alternativen:

- Steigerung Einnahmen
 - Reduzierung Personalkosten
 - Reduzierung Sachkosten
- häufig schwierig zu bewältigen / politisch heikel
- Ausweg
-

Denkanstoß für die Führungsspitze



Die KGSt hat in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag einen „Denkanstoß“ für strategisches Beschaffungsmanagement herausgegeben.

Die Kennung zum Download im KGSt-Portal ist 20190814A0003.

Strategisches Beschaffungsmanagement



Denk-
anstoß

August 2019

Zwei Kernelemente strategischer Beschaffung

Professionalisierung

Kooperation

Und gerade bei kleineren
öffentlichen Auftraggebern:
Professionalisierung *durch*
Kooperation

Professionalisierung der Beschaffung durch Einsatz externer Berater

Es hat sich eine große Beratungsbranche rund um die öffentliche Beschaffung etabliert.

Zu nennen sind zum einen Rechtsanwälte. Es gibt hier inzwischen spezialisierte „Fachanwälte für Vergaberecht“,

Zum anderen gibt es für bestimmte Produkte aber auch spezialisierte Fachberater, so z. B. bei

- Gebäudereinigung
- Feuerwehrfahrzeugen
- Versicherungsleistungen

Von den Kosten abgesehen, gibt es hier noch ein grundsätzliches Problem: Ob ein Berater wirklich immer nur den Interessen des Auftraggebers verpflichtet ist, ist nicht sicher. Die fachlichen Herausforderungen werden nicht selten in überdeutlicher Weise beschrieben, um den Beratereinsatz zu rechtfertigen. Für den Berater steht häufig die Rechtssicherheit im Vordergrund. Wird das Verfahren rechtlich angegriffen, beschert das dem Berater viel Arbeit und Ansehensverlust. Selbst der unkundige Auftraggeber sieht dann, dass etwas falsch gelaufen ist und wird dazu neigen, auf Kompetenzmängel beim Berater zu schließen. Ob wirklich das Beste aus dem Markt herausgeholt wurde und wirtschaftlich ein gutes Ergebnis erzielt wurde, ist für den Auftraggeber dagegen in aller Regel unsichtbar. Wenn man also einen Berater in Anspruch nimmt, muss man ihm zumindest so viel Kompetenz entgegensetzen, dass man die richtigen Fragen stellen kann.

Eine Ausnahme gilt für Berater, die von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden und häufig besonders kostengünstig oder gar kostenlos handeln (z. B. bei Beratung für nachhaltige Beschaffung).

Strategische Beschaffung – ein Lehrstück: *Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen*

Zwei Autorinnen von *Correctiv* (einem gemeinnützigen Recherchezentrum) recherchierten während des Höhepunkts der Flüchtlingskrise ein halbes Jahr in 2015/16, wieviel Geld die Kommunen für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zahlen mussten. Die Autorinnen konnten ermitteln, dass die Stadt Velbert dem Vertragspartner *European Homecare* knapp 300.000 Euro pro Monat für 200 Plätze zahlte, inklusive Vollverpflegung und Bewachung. Das sind fast 1.500 Euro monatlich pro Flüchtling. *European Homecare* war auch Vertragspartner der Stadt Oldenburg. Die Oldenburger Verwaltung allerdings arbeitete schon lange mit dem Unternehmen zusammen. In Oldenburg wurden die Flüchtlinge anders als in Velbert nicht voll verpflegt. Die Flüchtlinge konnten hier vielmehr in kleinen Küchen selbst kochen. Insgesamt zahlte die Stadt Oldenburg pro Flüchtling gut 400 € pro Monat.

Auf die Preisunterschiede angesprochen erklärte *European Homecare* : „Das ist Marktwirtschaft“.

Nähere Informationen zum Fall (kostenlose Registrierung erforderlich)

<http://www.zeit.de/2016/21/fluechtling-kosten-haushalt-bundeslaender-unterbringung>

Vergaberecht und strategische Beschaffung

Zu strategischen Fragen macht das Vergaberecht kaum direkte Vorgaben (Ausnahme: Einsatz von IT zur Kommunikation mit den Bietern „E-Vergabe“). Aber es existiert eine wichtige Verbindungslinie, die auf den ersten Blick nicht leicht erkennbar ist. Hierzu muss man wissen, dass das Vergaberecht dem Auftraggeber die Freiheit gibt, seinen Bedarf eigenständig festzulegen („was“). Es gibt lediglich den Verfahrensrahmen vor, in dem Beschaffung zu erfolgen hat („wie“). Es respektiert den Vorrang fachlich-technischer Entscheidungen. Das, was **wirtschaftlich** oder **fachlich vernünftig** ist, ist daher in der Regel auch **vergaberechtlich zulässig** oder sogar **geboten**.

Aber: **Maßstab** für das Vergaberecht ist das wirtschaftlich und fachlich vernünftige Handeln eines **strategisch** (sehr) **gut aufgestellten Auftraggebers**. Ein solcher Auftraggeber stellt sicher, dass die für die **Leistungsbeschreibung** zuständigen Personen über (sehr) **gute technisch-fachliche Kenntnisse in Bezug auf Leistung und Markt** verfügen.



Strategische Beschaffung gewährleistet rechtskonformes Handeln.

Das Vergaberecht zwingt öffentliche Auftraggeber damit sowohl auf der strategischen wie auch der operativen Ebene bis zu einem gewissen Grade zu ihrem Glück. Es schafft einen Ausgleich dafür, dass das Kostenbewusstsein der öffentlichen Hand weniger stark ausgeprägt ist (sein kann) als in der Privatwirtschaft.

Lehrbuch „Öffentliche Beschaffung“

Kostenfreies einführendes [Lehrbuch zur Öffentliche Beschaffung](http://www.reguvis.de/oeffentlichebeschaffung) (ca. 108 Seiten)
(<http://www.reguvis.de/oeffentlichebeschaffung>)

- Gedacht und geeignet für Einsteiger
- Beleuchtet in integrierter Form rechtliche und betriebswirtschaftliche Aspekte der öffentlichen Beschaffung auf der strategischen und der operativen Ebene
- Online verfügbar, nach kostenfreier Anmeldung in der Online-Datenbank **VergabePortal** können Sie alle Komfort-Funktionen der Online-Datenbank nutzen, es ist dann u.a. auch ein Download der sieben Kapitel als PDF-Datei möglich. (Hinweise zur Anmeldung finden Sie auf der nächsten Folie).
- Vertiefende Beiträge zu einzelnen Themen, abrufbar unter “Exkurse” (s. linke Leiste des Bildschirms). Diese werden allerdings - anders als das Lehrbuch - seit 2018 nicht mehr aktualisiert.



Zugang zum Lehrbuch „Öffentliche Beschaffung“

Das [Lehrbuch](#) steht Ihnen online kostenfrei in der Online-Datenbank [VergabePortal](#) direkt zur Verfügung. Hierbei handelt es sich um die reine [Leseversion](#) („Freemium“-Variante) mit eingeschränkter Funktionalität.

Wenn Sie das Lehrbuch mit allen Komfort-Funktionen der Online-Datenbank VergabePortal nutzen möchten, melden Sie sich [hier](#) an. Ihre Zugangsdaten erhalten Sie dann zeitnah per E-Mail. Nach Anmeldung im [VergabePortal](#) steht Ihnen das Lehrbuch dann mit allen Komfort-Funktionen kostenfrei zur Verfügung.

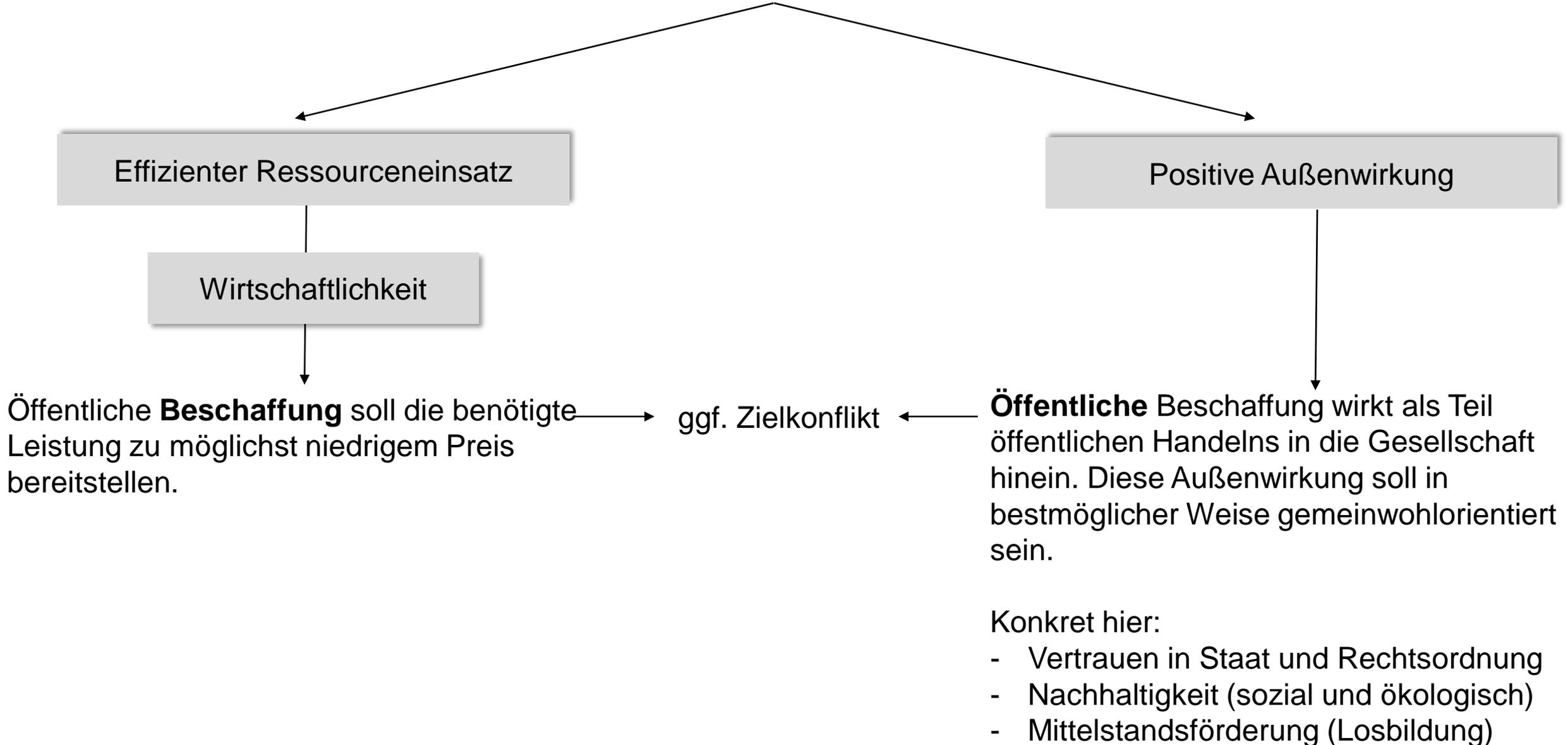
Sie erhalten dann Zugriff auf folgende Komfort-Funktionen:

- Favoritenliste
- Notizen hinzufügen
- PDF zum Download und zum Druck aus verschiedenen Dateien erzeugen
- Zugriff auf Fußnoten
- Text mit Zitiervorschlag kopieren

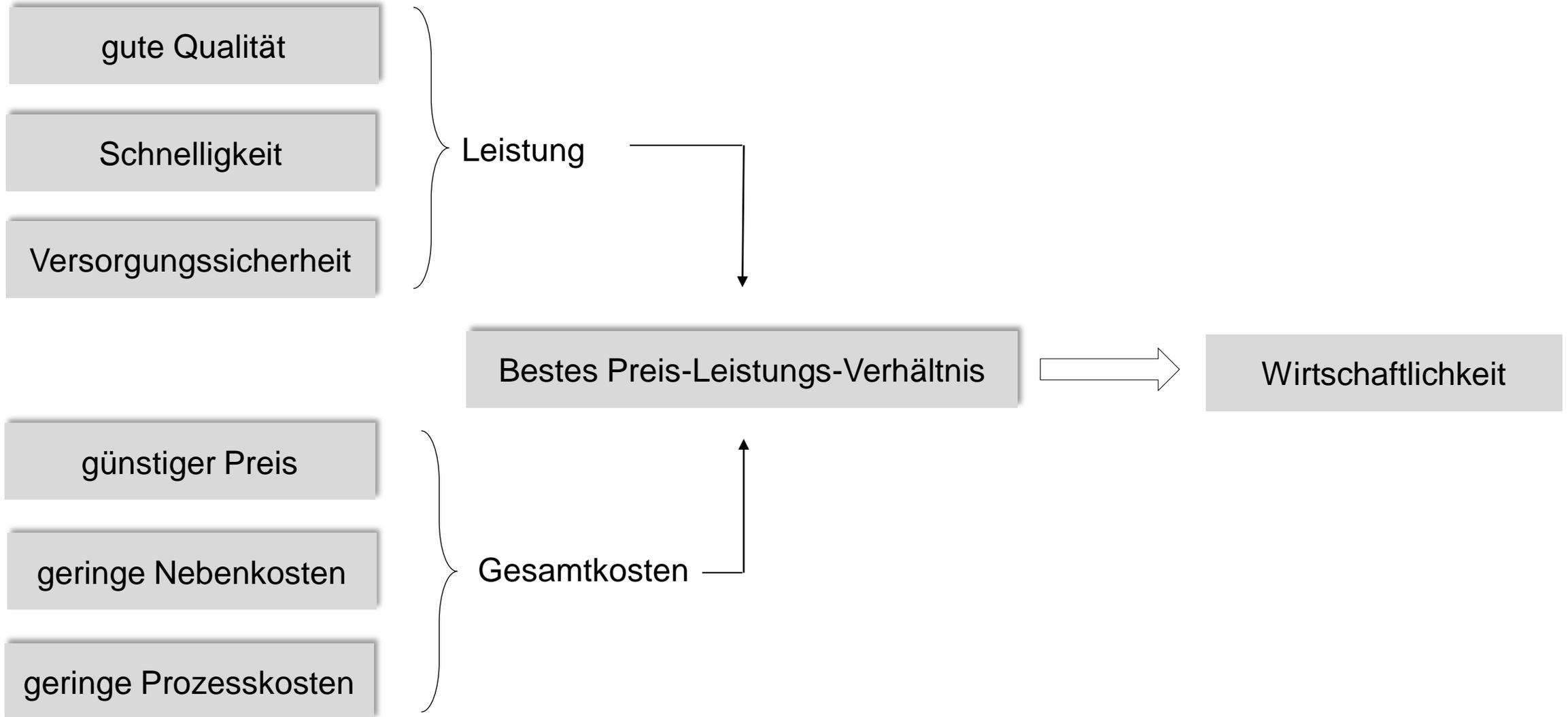
Teil 2: Ziele

Wirtschaftlichkeit und sonstige Beschaffungsziele

Übergeordnetes Ziel staatlichen Handelns: Steigerung Gemeinwohl

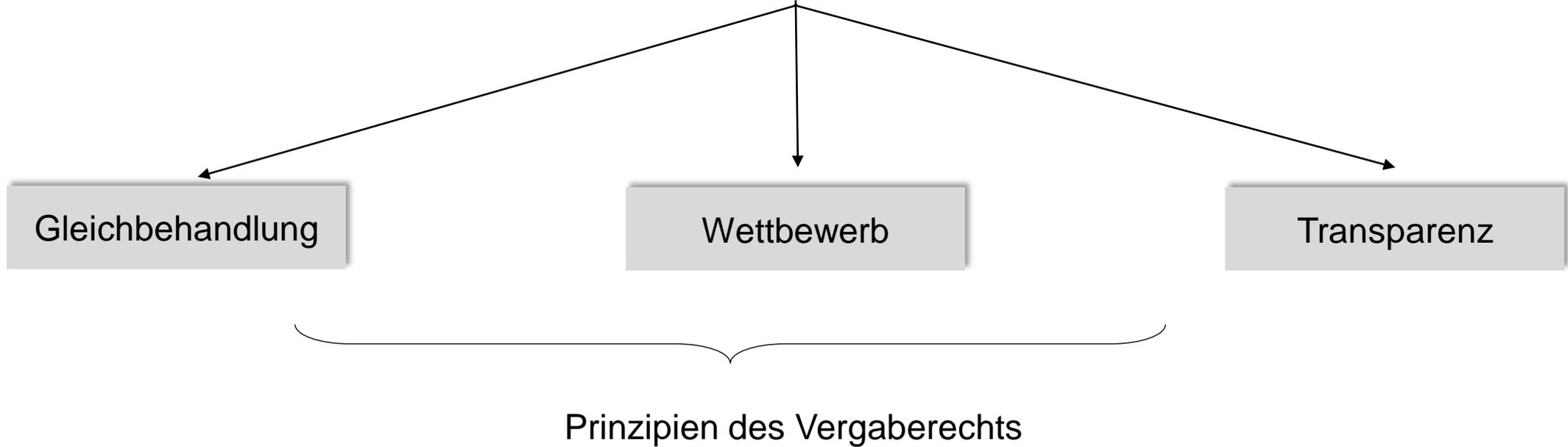


Beschaffungsziel Wirtschaftlichkeit

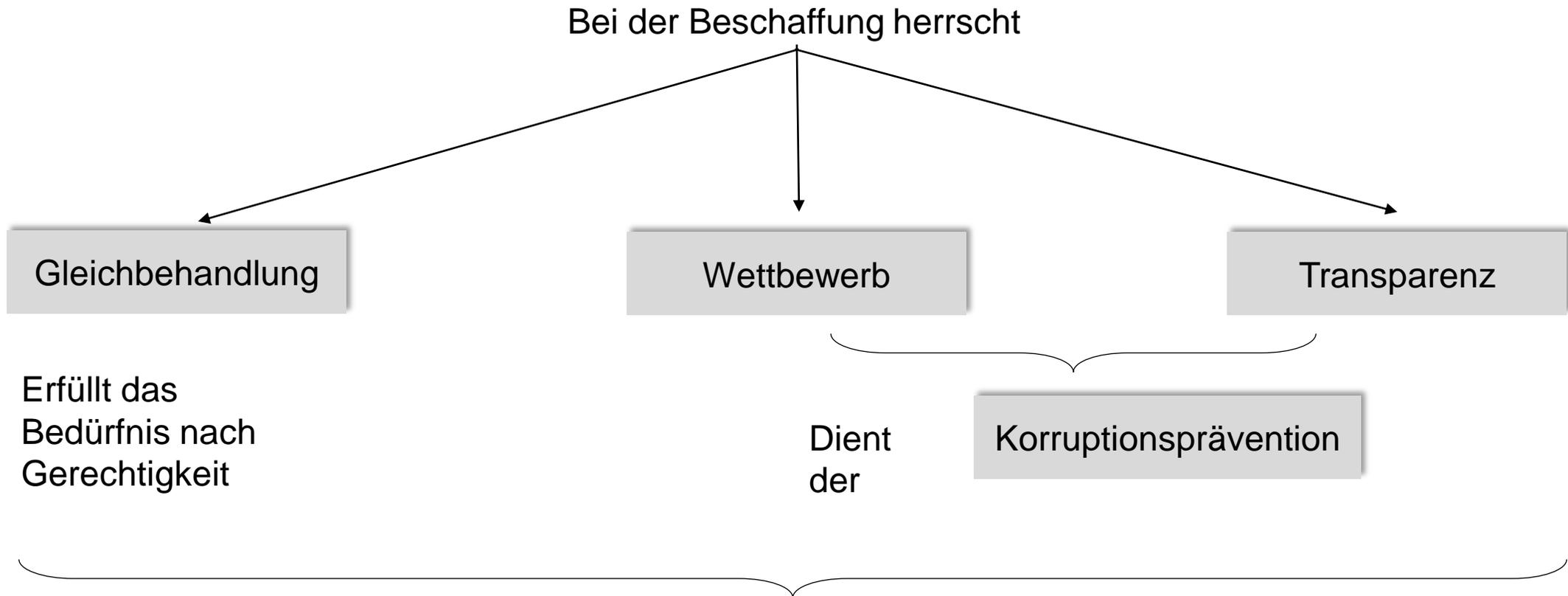


Wirtschaftlichkeit und Prinzipien des Vergaberechts

Wirtschaftliche Beschaffung wird am ehesten erreicht durch

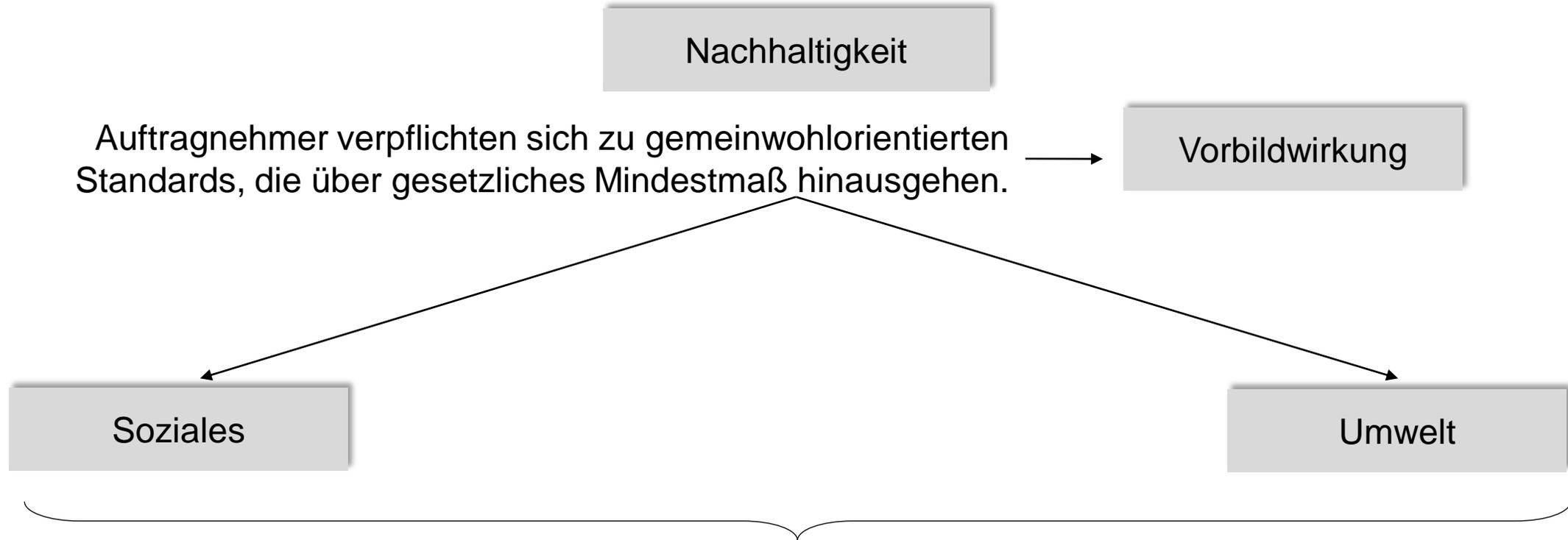


Beschaffungsziel: Vertrauen in Staat und Rechtsordnung



Öffentliche Beschaffung wird als gutes Verwaltungshandeln („good governance“) wahrgenommen. Vertrauen in Staat und Rechtsordnung wird dadurch gestärkt.

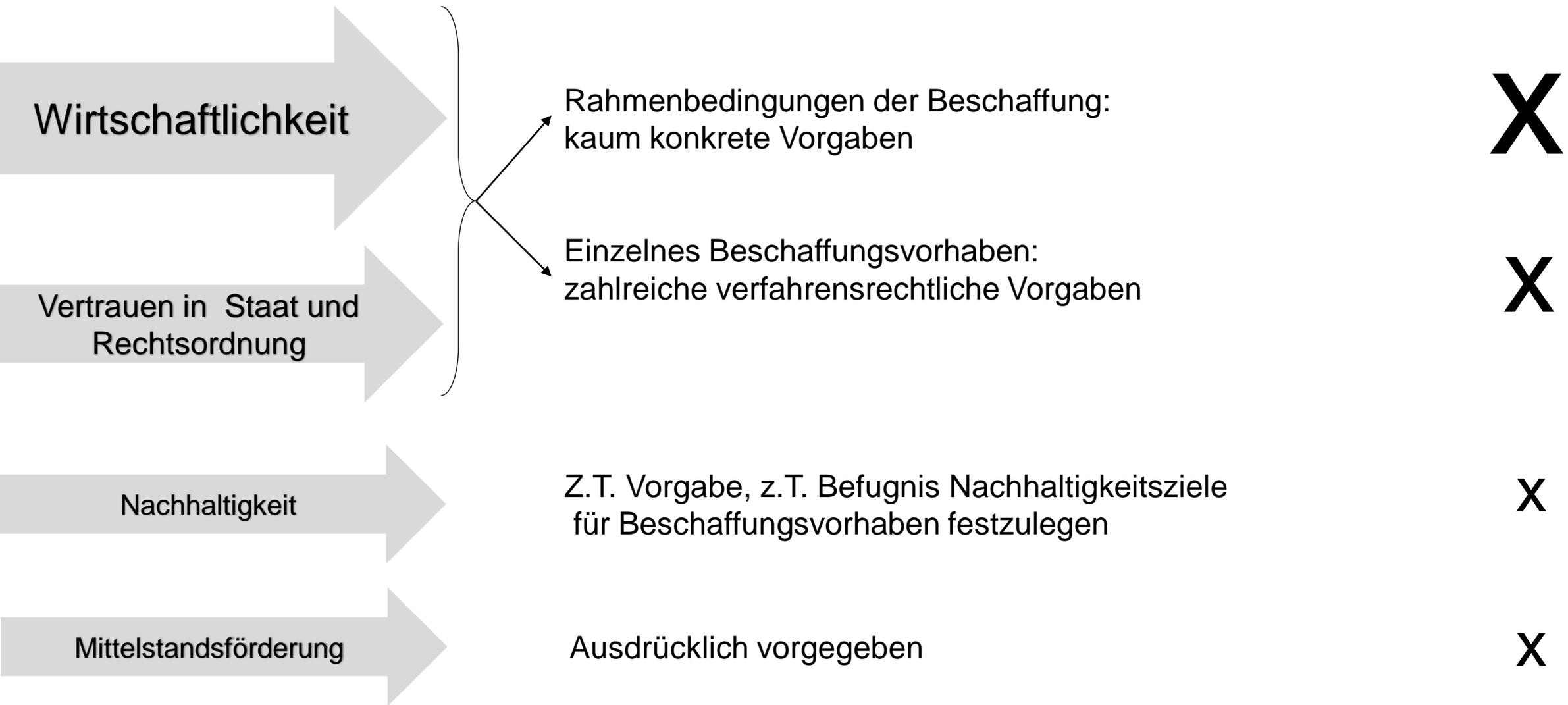
Beschaffungsziel Nachhaltigkeit



Laut GWB im Ermessen des Auftragsgebers,
in vielen Landesgesetzen aber Verpflichtung zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen

Eine wirtschaftliche vertretbare und **nachhaltige (!) Nachhaltigkeitsstrategie** ist nur bei einer **strategischen Ausrichtung** der Beschaffung möglich. Sonst können die Mitarbeiter, auf die es ankommt, nicht die nötigen Spezialkenntnisse erwerben.

Beschaffungsziele: Festlegung durch Vergaberecht und Umsetzungsspielraum



Teil 3: Produktgruppen

Bildung von Produktgruppen, Ermittlung ihrer Bedeutung, Produktgruppenverantwortliche

***Einführungsbeispiel* Produktgruppenbildung- und -management: Wartung von Aufzügen**

Eine Kommune ist Eigentümerin von 40 Gebäuden, in denen insgesamt 70 Aufzüge installiert sind. Diese Aufzüge stammen von 4 verschiedenen Herstellern. Der älteste Aufzug wurde von 40 Jahren eingebaut, der neueste vor einem Jahr. Die Verträge mit den Fahrstuhlherstellern sahen jeweils eine im Preis inbegriffene Wartung und Bereitstellung eines Notfalldienstes für die Dauer von zwischen 2 und 4 Jahren vor. Nach dem Auslaufen dieser Wartungsphasen laufen derzeit 42 Anschlussverträge mit den jeweiligen Herstellern, die regelmäßig erneuert werden. Zuständig sind zum Teil Mitarbeiter im Gebäudemanagement, zum Teil Hausmeister und zum Teil die Einrichtungsleiter (z. B. im städtischen Pflegeheim).



Produktgruppen: Begriff und Funktionen

Begriff * : Beschaffte Leistungen werden systematisch erfasst, gewichtet und durchdachten Zuständigkeitsregelungen unterworfen.

Funktionen

- Benennung von Produktgruppenverantwortlichen, die sich spezialisieren können (dadurch höhere Professionalität)
- Erkennen von Bündelungspotential
- Ggf. Etablierung eines Lieferantenmanagements in den Grenzen des Vergaberechts
- Gewinnung von Datenmaterial für Controlling und weitere Planungen

* In der Praxis wird Produktgruppe überwiegend (noch?) "Warengruppe" genannt (Begriff aber ungenau). 31

Bildung von Produktgruppen – Grundprinzip

Klassifizierung Produkte nach Ähnlichkeit

Produktgruppen erhalten Kennziffern.

Bildung von Ober- und Untergruppen

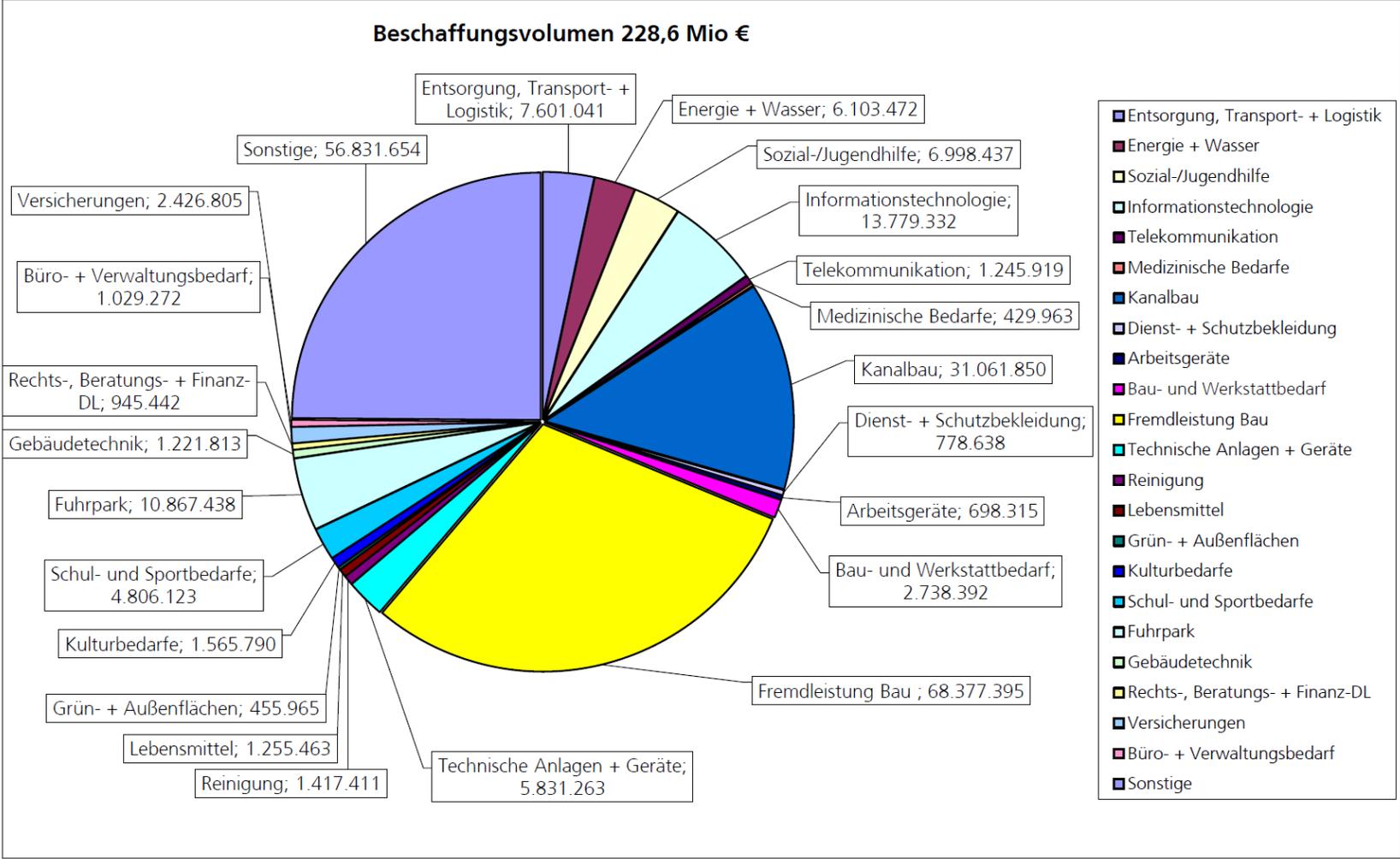
Kennziffern werden buchhalterisch erfasst. Jeder zukünftige Beschaffungsvorgang wird mithilfe der ERP-Software (z.B. von SAP oder Infoma) einer Produktgruppe zugeordnet.

1 Büro- und Verwaltungsbedarf
2 Dienst- und Schutzkleidung
3 Arbeitsgeräte
4 Transport und Logistik
5 Energie und Wasser
6 Fuhrpark
7 IT und Telekommunikation
8 Gebäudetechnik
9 Reinigung
10 Versicherungen
11 Schul- und Sportbedarfe
12 Kulturbedarfe
13 Sozial- und Jugendhilfebedarf

2-1 Schnitenschutz
2-2 Arbeitskleidung ohne Schutz
2-3 Sonstige Schutzausrüstung

14 Beratungsdienstleistungen
15 Lebensmittel
16 Medizinische Bedarfe
17 Kanalbau
18 Fremdleistung Bau
19 Grün- und Außenflächen
20 Bau- und Werkstattbedarf
21 Technische Anlagen und Geräte
22 Sonstiges

Beschaffungsvolumina



Bildung von Produktgruppen –Ausdifferenzierung

Mit Maß an Grad der Ausdifferenzierung

- steigt die Messgenauigkeit
- steigt aber auch der Aufwand
- steigt die Gefahr von Verfälschungen (durch mangelnde Sorgfalt bei Verbuchung)

Praxisbeispiel Produktgruppenbildung kleine Lösung: *Stadt Hamburg*

Waren- gruppe	dazu gehört:
	IT: Hardware, Software, Zubehör, Verbrauchsmaterial, Wartung, Pflege (soweit nicht Dataport)
	Elektronik Kleinteile: Beamer, OHP, Smartboards, DVD-Player, Kameras, Abspielgeräte, Ausstattung von Räumen mit Medien, Mikrofone, Zubehör für alles (Kassetten und Discs etc.), Material (Filme) inkl. Reparatur und Wartung
	Bürobedarf jeder Art, inkl. Flipcharts, Moderationswände, diverse kleine Büroausstattungsgegenstände
	Möbel und Raumausstattung: Gegenstände, Ausstattung wie Vorhänge, Teppiche, Auslegware, Haushaltsgeräte
	Ent- und Versorgungsleistungen: Öl, Strom, Wasser, Abfall, etc.
	Bewachungsdienste , Sicherheitsdienste, Objektschutz
	Reinigung: Gebäude, Glas, Fenster, Mittel, Geräte, Ausstattung
	Umzüge, Transporte von Dingen, Beförderung von Personen, Handwerkerarbeiten, Hausmeisterdienste, Kurierdienste
	Kleidung , Textilien, Wäsche, Schuhe, Wäscherei und Ausbesserung
	Postdienstleistungen , Materialien
	Werkzeuge und Material , Handwerkerbedarf, elektro und manuell, Zubehör
	KFZ: Nutz- + PKW, Kraftstoffe, Reparaturen, Wartung, Fahrräder
	Bücher, Zeitschriften , Loseblattsammlungen, Online-Gebühren, Druck von Vordrucken, Gestaltung und Druck von Druckerzeugnissen
	Lebensmittel
	Unterrichtsmaterial , Spiel- und Sportgeräte, Kinder- und Jugendmaterial, Musikgeräte, Basteln, Werken
	fachspezifische Geräte , Dienstleistungen, Waren, Sonderbedarfe
	Medizinisches Verbrauchsmaterial , med. Kleingeräte inkl. Wartung und Reparatur
	Alles rund um Grün (Bäume, Pflanzen, Wälder, Friedhöfe, Gras)
	fachspezifische Dienstleistungen
	Schulungen , Seminare, Fortbildungen, Trainings, Workshops
	Waffen und Munition , Sicherheitszubehör

Die Warengruppen R und RDL sind keiner ZVST zugeordnet, da es sich jeweils um nicht bündelbare Einzelbeschaffungen handelt

Praxisbeispiel größere Lösung Produktgruppenbildung: Stadt Solingen

Solingen Produktgruppen

Ober-Warengruppe	Warengrp	Warengrp	Warenggruppenbez.	BGrp
Energie und Wasser	1010	1010	Strom	
Energie und Wasser	1011	1011	Gas	
Energie und Wasser	1012	1012	Heizöl	
Energie und Wasser	1013	1013	Wasser	
Energie und Wasser	1014	1014	Fernwärme	
Energie und Wasser	1015	1015	Sonstige Energie	
Dienst- und Schutzkleidung	1114	1114	Sonstige Dienstbekl.	
Dienst- und Schutzkleidung	1115	1115	Schnittschutz	
Dienst- und Schutzkleidung	1116	1116	Feuerwehrschutzbekl.	
Dienst- und Schutzkleidung	1117	1117	Arbeitskleidung	
IT- und Telekommunikation	1210	1210	Hardware	
IT- und Telekommunikation	1211	1211	Software	
IT- und Telekommunikation	1213	1213	Telefongeräte	
IT- und Telekommunikation	1214	1214	DLV IT/Telekomm.	
IT- und Telekommunikation	1215	1215	Sonst. IT/Telekomm.	
Büro- und Verwaltungsbedarf	1310	1310	Büromöbel/Innenausst	
Büro- und Verwaltungsbedarf	1311	1311	Büromaterial	
Büro- und Verwaltungsbedarf	1312	1312	Tinten und Toner	
Büro- und Verwaltungsbedarf	1313	1313	Bücher/Zeitschriften	
Büro- und Verwaltungsbedarf	1314	1314	Papier	
Büro- und Verwaltungsbedarf	1314-1	01315-1	Druckerei-Leistungen	
Büro- und Verwaltungsbedarf	1315	1315	Sonst.Büro/Verw.bed.	
Fuhrpark	1410	1410	Fahrzeuge	
Fuhrpark	1411	1411	KFZ Ersatzteile	
Fuhrpark		01411-1	Frostschutzmittel	
Fuhrpark		01411-2	Öle	
Fuhrpark		01411-3	Fette/Schmierstoffe	
Fuhrpark	1412	1412	KFZ Wartung/Reparat.	
Fuhrpark	1413	1413	Treibstoffe	
Fuhrpark	1414	1414	Transportmittel	
Fuhrpark	1415	1415	Sonstige Fuhrpark	
Rechts-Bartungs- und Finanzdienstleistungen	1510	1510	Prüfung	
Rechts-Bartungs- und Finanzdienstleistungen	1511	1511	Allgemeine Beratung	
Rechts-Bartungs- und Finanzdienstleistungen	1512	1512	Techn.Berat.u.Prüfun	
Rechts-Bartungs- und Finanzdienstleistungen	1513	1513	Finanzdienstleistung	
Rechts-Bartungs- und Finanzdienstleistungen	1514	1514	Sonst.Beratungs-DL	
Entsorgung, Transport, Logistik	1610	1610	Postalische DL	
Entsorgung, Transport, Logistik	1611	1611	Entsorgung	
Entsorgung, Transport, Logistik	1611-1	1611-1	Entsorgungs-Leistungen	
Entsorgung, Transport, Logistik	1611-2	1611-2	Abfallbehälter	
Entsorgung, Transport, Logistik	1613	1613	Schülerspezialverk.	
Entsorgung, Transport, Logistik	1614	1614	Seniorenfahrdienst	
Entsorgung, Transport, Logistik	1615	1615	Fahrkarten	
Entsorgung, Transport, Logistik	1616	1616	Flugscheine	
Entsorgung, Transport, Logistik	1617	1617	Taxi	
Entsorgung, Transport, Logistik	1618	1618	Sonst.Entsorg./Trans	
Lebensmittel	1710	1710	Trockensortiment	
Lebensmittel	1711	1711	Milchprodukte	
Lebensmittel	1712	1712	Frischwaren	
Lebensmittel	1713	1713	Getränke	

Ober-Warengruppe	Warengrp	Warengrp	Warenggruppenbez.	BGrp
Lebensmittel	1714	1714	Catering	
Lebensmittel	1715	1715	Menüs	
Lebensmittel	1716	1716	Sonst. Lebensmittel	
Lebensmittel	1717	1717	Tiefkühlkost	
Versicherungen	1810	1810	Gebäudevers.	
Versicherungen	1811	1811	Vers.Vermögensschutz	
Versicherungen	1812	1812	Unfallversicherungen	
Versicherungen	1813	1813	Haftpflichtvers.	
Versicherungen	1814	1814	Sonst. Sachvers.	
Versicherungen	1815	1815	Sonst.Versicherungen	
Reinigung	1910	1910	Reinig.-/Hygienebed.	
Reinigung	1910-1	1910-1	Reinigungs-/Pflegemittel	
Reinigung	1911	1911	Gebäudereinigung	
Reinigung	1912	1912	Baureinigung	
Reinigung	1913	1913	Straßenreinigung	
Reinigung	1914	1914	Sonstige Reinigung	
Reinigung	1915	1915	Fensterreinigung	
Medizinischer Bedarf	2010	2010	Medizin investit..	
Medizinischer Bedarf	2011	2011	Medizintechnik	
Medizinischer Bedarf	2012	2012	Medizinprodukte	
Medizinischer Bedarf	2013	2013	Sonst. Med.Bedarfe	
Kulturbedarf	2110	2110	Museumsausstattung	
Kulturbedarf	2111	2111	Theaterbedarf	
Kulturbedarf	2112	2112	Aufführungen	
Kulturbedarf	2113	2113	Musikschul-/Orch.bed	
Kulturbedarf	2114	2114	Bibliotheksbedarf	
Kulturbedarf	2115	2115	Kultur-/Stadtmarket.	
Kulturbedarf	2116	2116	Austatt.Veranstalt.h	
Kulturbedarf	2117	2117	Sonst. Kulturbedarf	
Kanalbau	2210	2210	Baumaterial Kanalbau	
Kanalbau	2211	2211	Neubau/Sanierung	
Kanalbau	2212	2212	Masch./Geräte Kanalb	
Kanalbau	2213	2213	Sonstiges Kanalbau	
Bau	2310	2310	Hochbau	
Bau	2311	2311	Sonst.Tiefbau	
Bau	2312	2312	Heizung	
Bau	2313	2313	Lüftung/Klima	
Bau	2314	2314	Sanitärtechnik	
Bau	2315	2315	Brandschutztechnik	
Bau	2316	2316	Elektrotechnik	
Bau	2317	2317	Putzarbeiten	
Bau	2318	2318	Verglasung	
Bau	2319	2319	Stahl- und Metallbau	
Bau	2320	2320	Dach-/Abdicht.leist.	
Bau	2321	2321	Mauerbau	
Bau	2322	2322	Betonarbeiten	
Bau	2323	2323	Maler	
Bau	2324	2324	Fliesen	
Bau	2325	2325	Bodenbeläge	
Bau	2326	2326	Gerüste/Arbeitsbühne	

Kooperation bei Produktgruppenbildung

Öffentliche Auftraggeber mit ähnlichem Aufgabenprofil
ähneln sich im Hinblick auf

- Art der beschafften Produkte
- Umfang der beschafften Produkte

Unterschiede in erster Linie durch
unterschiedliche Make-or-Buy-
Entscheidungen bedingt

Sinnvoll daher: Standardisierung von Produktgruppen

Vorteile:

- Öffentliche Auftraggeber, die Produktgruppen einführen wollen, können auf bewährten Standard zurückgreifen.
- Kontaktbildung zwischen Produktgruppenverantwortlichen zwecks fachlichen Austauschs
- Grundlage für Benchmarking

Bei Interesse wird Verfasser ein Projekt zur Standardisierung von Produktgruppenbildung für Kommunen starten, an dem jeder teilnehmen kann. Erster möglicher Aufschlag: eintägiger Workshop zum Thema

Produktgruppenverantwortliche (1)

Produktgruppenmanagement

Strategische Entscheidungen innerhalb der Produktgruppe

Operative Beschaffung: Durchführung einzelner Beschaffungsvorhaben, insbesondere maßgebliche Mitwirkung an der Erstellung der Leistungsbeschreibung

Insbesondere: Markt- und Produktanalyse, Make-or-buy-Entscheidung, Bedarfsbündelung

Ggf. auch **Überwachung ordnungsgemäßer Leistung:**
Ohne Produktgruppenverantwortlichkeit, fühlt sich bei Problemen häufig niemand zuständig.

In Abstimmung mit

Bedarfsträgern

= Organisationseinheiten, die den konkreten Bedarf haben

Produktgruppenverantwortliche (2)

Die Existenz eines Produktgruppenverantwortlichen bindet eine weitere Person in den Beschaffungsprozess ein. Das bedeutet Aufwand. Diesem Aufwand muss ein höherer Mehrwert entgegenstehen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt ist dabei die Komplexität des Beschaffungsvorhabens: Je höher diese ist, umso eher kann die Spezialisierung eines Produktgruppenverantwortlichen einen Mehrwert generieren. Dabei ist allerdings zu unterscheiden:

Produktspezifische Komplexität: Die Komplexität beruht im Wesentlichen auf den Eigenschaften des Produkts selbst, die sich bei unterschiedlichen Beschaffungsvorhaben stark ähneln werden (z. B. technische Geräte aller Art). Hier wird eine Spezialisierung auf das Produkt in aller Regel sinnvoll sein.

Vorhabensspezifische Komplexität: Die Komplexität beruht eher auf der Ausgestaltung des konkreten Vorhabens als auf den Eigenschaften der eingesetzten Produkte. Hier muss sich ein fachkundiger, aber nicht besonders spezialisierter Mitarbeiter ohnehin einarbeiten. Wenn er dies allerdings getan hat, benötigt er in der Regel keine besondere produktspezifische Expertise mehr. Klassisches Beispiel hierfür: Bauleistungen.

Der zweite wichtige Umstand, der die Existenz eines Produktgruppenverantwortlichen rechtfertigen kann, ist das **Bündelungspotential** eines Produkts. Wenn viele Bedarfsträger ein bestimmtes Produkt benötigen, lässt sich eine Bündelung am besten dadurch erreichen, dass die Beschaffung über einen Produktgruppenverantwortlichen kanalisiert wird. Beispiel: Heizöl

Produktorientierte Strategie



Ermittlung Bedeutung nach Volumen: ABC-Analyse

Einteilung der Produkte in drei Volumenklassen

Klasse	Eigenschaft	Wertanteil
A-Produkte	umsatzstark	60-85 %
B-Produkte	mittlere Umsatzstärke	10-25 %
C-Produkte	umsatzschwach	5-15 %

Grenzziehung bei selbstbestimmten Prozentanteilen

Klasse	Wertanteil	Anteil Vielfalt
A-Produkte	60-85 %	10-25 %
B-Produkte	10-25 %	20-30 %
C-Produkte	5-15 %	60-80 %

Typisches Phänomen: 80-zu-20-Phänomen

Große Vielzahl an C-Produkten mit niedrigem Beschaffungsvolumen (= kostenintensiv)

Wenige A-Produkte mit hohem Beschaffungsvolumen

Zweck

- Konzentration auf A-Produkte, weil diese wirtschaftlich am bedeutsamsten sind
- Vereinfachungen bei C-Produkten (z. B. Sortimentsstraffung, vereinfachte Bestellung)

Beispiel für Mehrwert einer weiteren in der Prozess eingebundenen Person: *Pumpe bei Minusgraden*

Ein Leistungsverzeichnis des Bedarfsträgers weist aus, dass eine zu beschaffende Pumpe bis -26 Grad Celsius funktionstüchtig sein muss. Der zuständige Einkäufer (nicht ganz klar ob klassischer Produktgruppenverantwortlicher) stellt bei seinen Recherchen fest, dass das Standardprodukt laut Katalog mit einer Funktionsgarantie bis -25 Grad Celsius versehen ist. Auf Nachfrage bei einem Hersteller erhält er die Auskunft, dass eine bis -27 Grad funktionierende Pumpe eine Sonderanfertigung wäre, die vermutlich doppelt so teuer wäre. Daraufhin fragt der Einkäufer beim Bedarfsträger nach, warum die Pumpe bis -27 Grad funktionstüchtig sein muss. Dort wird recherchiert. Es wird nachvollzogen, dass hier eine Vorgabe aus einem früheren Leistungsverzeichnis übernommen wurde. Es kann nicht geklärt werden, wer diese Vorgabe genau aufgestellt hat und welchen technischen Zweck sie erfüllen soll. In weiteren Gesprächen wird entschieden, die Vorgabe fallen zu lassen und stattdessen auf eine Standardlösung zu setzen.

Best-Practice-Beispiel: *Kraftfahrzeuge*

Eine Kommune etabliert einen Produktgruppenverantwortlichen für Kraftfahrzeuge. Dieser sorgt in einem ersten Schritt dafür, dass eine Rahmenvereinbarung über Kraftfahrzeuge abgeschlossen wird. Dabei akzeptiert er die Vorgaben der Bedarfsträger, verzichtet also auf eine eigene Bedarfsanalyse. Neben der Einsparung von Prozesskosten kann der Einkaufspreis pro Fahrzeug im Schnitt um 1.000 € gesenkt werden. Insgesamt werden in dieser Zeit 24 Fahrzeuge beschafft.

Im Laufe der Zeit erwirbt der Produktgruppenverantwortliche zunehmend Produkt- und Marktkenntnisse. Als die erste Rahmenvereinbarung ausläuft, nimmt er die Standardisierung in Angriff. Dabei eruiert er mit den Bedarfsträgern, welcher Standard wirklich benötigt wird, damit die an das Fahrzeug gestellten Aufgaben erfüllt werden können. Da er mit entsprechender Autorität ausgestattet ist, erwirkt er in vielen Fällen eine am tatsächlichen Transportbedarf orientierte Verkleinerung der Fahrzeuge. Dadurch wird ein weiterer erheblicher Einspareffekt erzielt.

Best-Practice-Beispiel: *Wartung und Prüfung der technischen Gebäudeausstattung*

Eine Kommune etabliert einen Produktgruppenverantwortlichen für technische Gebäudeausstattung (z. B. Rauchabzüge, Türen, Sicherheitsbeleuchtung, Brandmelder usw.). Dieser stellt fest, dass, die Beschaffung in diesem Bereich völlig zersplittert ist. So werden teilweise direkt nebeneinander liegende Rauchabzüge von unterschiedlichen Firmen gewartet. Häufig wartet schon seit vielen Jahren das Unternehmen, die die Anlage eingebaut hatte. Da es sich häufig um Kleinstverträge handelt, die unterhalb der Wertgrenzen für die Einschaltung der zentralen Vergabestelle liegen, bleiben diese Verträge unbeachtet. Die Verantwortlichen für die einzelnen Gebäude haben in der Regel keinen Überblick über alle Wartungsverträge eines Gebäudes. Teilweise werden bestimmte Anlagen vorschriftswidrig gar nicht mehr gewartet, weil ein Vertrag aus irgendeinem Grunde inaktiv ist (z. B. Ende Laufzeit, Insolvenz Vertragspartner) und nie erneuert worden ist.

Der Produktgruppenverantwortliche sorgt für eine Systematisierung und Bündelung und insbesondere auch dafür, dass die rechtlich gebotenen Wartungen auch tatsächlich stattfinden. Der Einspareffekt liegt trotz Ausweitung des Wartungsvolumens bei 200.000 € jährlich.

Best-Practice-Beispiel *Stromversorgung durch eigenes Kraftwerk*

Eine Kommune etabliert einen Produktgruppenverantwortlichen für Energie. Dieser stellt fest, dass die Kommune über ihr Müllheizkraftwerk Strom produziert und an der Börse verkauft, andererseits aber Strom am Markt für eigene Zwecke einkauft. Der Produktgruppenverantwortliche sorgt dafür, dass der vom Müllheizkraftwerk produzierte Strom von der Kommune selbst verbraucht wird. Die Einsparung liegt bei rund 1 Mio. € im Jahr, ein maßgebliche Einspareffekt wird dabei durch den Wegfall der Umsatzsteuer erzielt. Strom. Die Kommune hat mit den eigenen Stadtwerken einen Vertrag geschlossen, um sicherzustellen, dass die Kommune bei Bedarf Spitzenlaststrom hinzukaufen kann bzw. ihre Überschüsse auf dem freien Markt verkaufen kann.

Best-Practice-Beispiel: *Interne Warenbörsen Stadt Hamburg*

Bei der Stadt Hamburg existiert seit April 2016 eine interne Möbel- und Gerätebörse, über die einzelne Dienststellen gut erhaltende Möbelstücke oder andere Gegenstände anderen Dienststellen anzubieten. Daran beteiligen sich derzeit fünf Behörden, drei Landesbetriebe und der Zentrale Koordinierungsstab Flüchtlinge. Die Behörde für Schul- und Berufsbildung führt darüber hinaus eine eigene Möbel- und Gerätebörse.

Praxisbeispiel: *Gebäudereinigung*

Was kann man bei der Festlegung von Gebäudereinigungsleistungen richtig und falsch machen kann. Einige Beispiele:

- Wie häufig muss was gereinigt werden?

- Bei Büroräumen reicht ggf. eine wöchentliche Reinigung, bei Flächen, die nur selten genutzt werden (z. B. Keller ggf. noch seltener).
- Bei allgemein zugänglichen Flächen wird in der Regel 2 ½ pro Woche sinnvoll sein, u.U. aber auch täglich (z. B. Eingangsbereich)
- Bei Klassenräumen in weiterführenden Schulen wird in der Regel 2 ½ pro Woche sinnvoll sein, in Grundschulen und Kitas dagegen tendenziell täglich

- Wie häufig sollten Papierkörbe geregelt werden?

- Sind Bonus-Malus-Regelungen sinnvoll und wie sollten diese ausgestaltet werden?

Worst-Practice-Beispiel: *Mobiliar für Schulungsstätte*

Ein großer öffentlicher Auftraggeber (deutlich über 10.000 Mitarbeiter) hat eine größere Rahmenvereinbarung über Büromöbel abgeschlossen. Allerdings gibt es immer wieder Bedarf an Sondermobiliar, für das keine Rahmenvereinbarung existiert. Eine Schulungsstätte soll nun mit passendem Mobiliar ausgestattet werden. Das betrifft insbesondere Räume, die zum einen als Aufenthaltsräume für ein lockeres, zwangloses Zusammensein dienen sollen. Andererseits soll man Sitzgelegenheiten und Tische so zusammenschieben können, dass Gruppenarbeit möglich ist. Im Fachbereich sitzen diejenigen, die für den Betrieb der Schulungsstätte verantwortlich sein werden, zusammen und suchen sich über Kataloge und Internetrecherche schöne Möbel aus. Sie geben ihre Wünsche an die Mitarbeiterin im Fachbereich weiter, die für die Erstellung der Leistungsbeschreibung verantwortlich ist. Diese Mitarbeiterin ist sich darüber im Klaren, dass eine gewisse Qualität nötig sein wird, kennt den Möbelmarkt aber nicht näher. Sie liest die detaillierte Produktbeschreibung der ausgesuchten Möbel und weiß nicht, welche Eigenschaften (Größe, Sitzhöhe, Breite, Eigenschaften des Bezugs usw., Zertifizierungen) standardisiert sind und welche nicht. Sie weiß nicht, in welcher Preisklasse sich die ausgesuchten Möbel im Vergleich zu anderen Möbeln ähnlicher Art befinden. Sie kann nicht abschätzen, ob sich bei einer (vergaberechtlich hochproblematischen) Beschränkung auf die genannte Marke und bei einem geschätzten Einkaufsvolumen von 60.000 € mehrere Händler mit nennenswerten Preisunterschieden bewerben werden oder womöglich nur der Hersteller selbst.

Das Vergabeverfahren wird von der Zentralen Vergabestelle abgewickelt. Sie akzeptiert Leistungsbeschreibungen wie sie sind, macht allerdings die Vorgabe, dass bei Möbeln als grundsätzlich der Preis das alleinige Zuschlagskriterium sein soll. Abweichungen hierfür bedürfen einer besonderen Begründung.

Worst-Practice-Beispiel: *Kunsttransporte*

Eine Großstadt betreibt mehrere Museen. Deren Führungspersonal ist meinungsstark und selbstbewusst, es will sich so wenig wie möglich von außen reinreden lassen. Jedes dieser Museen organisiert die für Verleihprojekte und Ausstellungen anfallenden Kunsttransporte für sich. Ein fachlicher Austausch zwischen den einzelnen Akteuren in diesem Bereich findet so gut wie nicht statt. Das Anfertigen der Leistungsbeschreibungen wird als lästige Pflichtaufgabe verstanden, die häufig wechselnden und wenig motivierten Mitarbeitern auferlegt wird. Diese müssen sich immer wieder neu einarbeiten und machen aufgrund ihrer mangelnden Erfahrung und des fehlenden fachlichen Austauschs immer wieder Fehler, die sich auch häufig wiederholen.

Ein Produktgruppenverantwortlicher, der mit entsprechender Autorität ausgestattet ist, könnte hier eine Bedarfsbündelung bewirken und das qualitative Niveau der Leistungsbeschreibungen erhöhen.

Andererseits: In der gleichen Großstadt existiert für sämtliche Museen eine ausgelagerte Spezialabteilung mit zahlreichen Baufachleuten, die zentralisiert für alle Baumaßnahmen zuständig sind und direkt in der Zentralverwaltung angesiedelt ist. Die Museen melden dort ihren Bedarf an. Die Spezialabteilung führt Vergaben durch bzw. beauftragt zum Teil eigenes Personal mit Maßnahmen.

Worst-Practice-Beispiel: *Fertignasszellen*

Auftragsgegenstand ist die Lieferung, Montage und Inbetriebnahme von insgesamt 348 Fertignasszellen für einen Krankenhausneubau. Nebenangebote sind nicht zugelassen. Einziges Zuschlagskriterium ist der Preis. Der zuständige Bedarfsträger hat für eine bestimmte technische Vorgabe (Abdichtung der einzelnen Elemente) einfach die Anforderungen aus der alten Leistungsbeschreibung übernommen und keine aktuelle Marktrecherche durchgeführt. Ein Bieter reicht ein Angebot ein, das eine technisch innovative Verschweißung der einzelnen Elemente beinhaltet, den technischen Vorgaben der Leistungsbeschreibung allerdings nicht ganz entspricht. Sein Angebot ist dadurch das preisgünstigste. Der Auftraggeber will ihm den Zuschlag erteilen. Auf eine Rüge des zweitplatzierten Bieters muss sich der Auftraggeber aber dann vom OLG Frankfurt (30.8.2017, 11 Verg 10/17) sagen lassen, dass der günstigste Bieter hätte ausgeschlossen werden müssen, weil er eine unzulässige Veränderung der Vergabeunterlagen vorliege.

Eine entsprechende Recherche durch einen qualifizierten Mitarbeiter mit entsprechender Marktübersicht hätte das Problem verhindert. Zumindest hätte man Nebenangebote zulassen müssen. So muss jetzt entweder der Zuschlag an den Zweitplatzierten erteilt werden oder der Auftraggeber hebt das Verfahren auf und verzichtet auf das Vorhaben. Bei Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens mit entsprechend angepasster Leistungsbeschreibungen drohen Schadensersatzansprüche des Zweitplatzierten.

4a Make-or-Buy-Entscheidung

Vor- und Nachteile von Fremdbzug gegenüber
Eigenfertigung, relevante Produkte

Eigenfertigung oder Fremdbezug: Einführung und Begriffe

Relevant fast nur bei **Dienstleistungen**

Entscheidung für Eigen-oder Fremdbezug: **Make-or-buy-Entscheidung**

Entscheidung, von Eigenfertigung
auf Fremdbezug umzustellen : **Outsourcing**

Kein Outsourcing im wirtschaftlichen Sinne: Aufgabe wird lediglich in eine Eigengesellschaft ausgelagert (formelle Privatisierung).

Make-or-buy-Entscheidung
als strategische Entscheidung

im Vorfeld einzelner
Beschaffungsvorhaben



Beispiele Make-or-Buy-Entscheidungsbedarf von Kommunen

„Make“: Sei es in der Kernverwaltung, einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung oder einer Eigengesellschaft (AöR, GmbH)



Architekten- und Ingenieurleistungen (Beispiel Stadt Aachen kann auf Wunsch zur Verfügung gestellt werden).

Abfalltransport und –beseitigung

Rettungsdienst (Falls „buy“ Wohlfahrtsverband oder privates Unternehmen?)

Gebäudereinigung

Grünflächenpflege

Kontrolle und Instandhaltung von Straßen

Winterdienst

Rechtsberatungsleistungen

Serverleistungen (insbesondere Anschaffung eigener Server)

Vertiefendes Beispiel Architekten- und Ingenieurleistungen

Die Stadt S wickelt im Jahr Hochbauarbeiten (Arbeiten an Gebäuden) im Gesamtvolumen von 50 Mio. € ab. Für diese Hochbauarbeiten fallen Architekten- und Ingenieurleistungen im Gegenwert von 6 Mio. € an. 60 % dieser Leistungen sind Standardleistungen, die mit etwas Einarbeitung von jedem gut qualifizierten Architekten oder Bauingenieur wahrgenommen werden können. Bei 40 % dieser Leistungen sind entweder Spezialkenntnisse (z. B. für Arbeiten ans Spezialgebäuden wie Schwimmbädern oder Theatergebäude) oder langjährige Erfahrung bei der Planung und Begleitung von Hochbauarbeiten erforderlich. Ein angestellter Architekt oder Bauingenieur kann pro Jahr Leistungen im Gegenwert von 120.000 € erbringen. Die Stadt S beschäftigt 6 Architekten und Ingenieure, die mit 50 % ihre Arbeitskraft für die Stadt Architekten- und Ingenieurleistungen erbringen. Mit den anderen 50 % ihrer Arbeitskraft überwachen und steuern sie die Leistungen freiberuflicher Architekten und Ingenieure, die von der Stadt Sonderhausen jeweils für die einzelnen Bauprojekte beauftragt werden. Der Überwachungs- und Steuerungsaufwand beträgt ca. 10 % der gesteuerten bzw. überwachten Leistung.

Vorteile Fremdbezug

Spezialisierung

des Fremdanbieters

Größenvorteile

bei Herstellung durch Fremdanbieter

komparativer Kostenvorteil

= günstigerer Preis, ggf. bessere Qualität



Zusätzliche Effizienzgewinne durch

erwerbswirtschaftlichen Druck

Insbesondere in Form schnellerer Fertigstellung?

Reduzierung

Fixkostenrisiko

Reduzierung

Betriebsblindheit

Deutlich mehr

Kostentransparenz

Deutlich mehr

Flexibilität



Qualitäts

-probleme wirksamer zu lösen, externer Leistungserbringer kann leichter ausgetauscht werden als eigener Mitarbeiter.

Kostentreibende Faktoren Fremdbezug

Transaktionskosten : interne Prozesskosten für **Beschaffung** (Marktanalyse, Auswahlverfahren)

Steuerung

Überwachung

Bei Fremdbezug i.d.R.
höher als bei Eigenfertigung

Umsatzsteuer 19 %

Gewinnaufschlag für Unternehmer

Ggf. **Gehaltsniveau Privatwirtschaft** Tendenz: Einkommensspreizung in Privatwirtschaft größer als im öffentlichen Dienst. Einfache Tätigkeiten i.d.R. schlechter, höherqualifizierte Tätigkeiten i.d.R. besser bezahlt.

Abhängigkeit vom Auftragnehmer bei Fremdbezug

```
graph TD; A[Abhängigkeit vom Auftragnehmer bei Fremdbezug] --> B[Verlust an eigener Fachkompetenz]; A --> C[Schlechtere Steuerungsmöglichkeiten]; B --- B1[Fachwissen in der eigenen Organisation geht verloren bzw. kann nicht aufgebaut werden.]; B --- B2[=> Schwierigkeiten bei Einschätzung, ob Leistung ordnungsgemäß erbracht worden ist.]; C --- C1[Eigene Vorstellungen schwerer durchsetzbar als bei eigenem Personal]; C1 --> C2[Insbesondere bei Mängeln oder Beschwerden ein Problem];
```

Verlust an eigener Fachkompetenz

Fachwissen in der eigenen Organisation geht verloren bzw. kann nicht aufgebaut werden.

=> Schwierigkeiten bei Einschätzung, ob Leistung ordnungsgemäß erbracht worden ist.

Schlechtere Steuerungsmöglichkeiten

Eigene Vorstellungen schwerer durchsetzbar als bei eigenem Personal

↓
Insbesondere bei Mängeln oder Beschwerden ein Problem

Kostenanalyse

Die reinen Kostenaspekte können im Rahmen eines Kostenvergleichs genauer quantifiziert werden.

Vergleichsgrößen: eigene Personalkosten – zu erwartende Vergütung für Fremdbezug

Berechnung des Personalkosten nach den Grundsätzen der Kosten- und Leistungsrechnung. Dabei sind im Wege der Vollkostenrechnung einzubeziehen:

- Bruttogehalt / -besoldung (Durchschnittswert unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Angestellten und Beamten, der verschiedenen Alters- und Erfahrungsstufen, der möglichen Unterschiede in der Einstufung der Tätigkeit, der leistungs- und personenbedingten Zulagen)
- Personalnebenkosten
 - zur sozialen Absicherung (Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, Versorgungsrückstellungen/Beihilfekosten)
 - sonstige (Reisekosten, Fortbildungskosten, Trennungsgeld, Umzugsbeihilfen u. a.)
- Zuschlag für Hilfspersonal
- Zuschlag für Leitung und Verwaltung
- Sachkosten (Arbeitsplatzkosten)

Beispiel für Berechnung Stundensatz (auch als Vorlage geeignet): *Runderlass des Innenministeriums NRW*

Konkret: Runderlass des Ministeriums des Innern - 14-36.08.06 - vom 17.4.2018

„Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Verwaltungsgebühren“

Gebührenberechnung nach dem Zeitaufwand für das Jahr 2018											
Laufbahngruppen	Durchschnittliche Dienstbezüge 2017	Versorgungszuschlag (30%)	Personalnebenkosten		Zuschlag für Hilfspersonal	Zwischensumme (Sp. 2-5)	Zuschläge für Verwaltung und Leitung (15%)	Gesamtsumme (Sp. 6+7)	Kosten je Arbeitsstunde		
			Beihilfen	TrennungsentSch., Umzugskostenverg. (0,5%)					Personalkosten (Sp.8 / 1652 durchs. Jahresnettoarbeitsstd.)	Sachkosten (Arbeitsplatzkosten)	Gesamtkosten (Sp. 9+10) - gerundet -
Beträge in Euro											
1	2	3	4a	4b	5	6	7	8	9	10	11
Laufbahngruppe 2 ab dem 2. Einstiegsamt, ehem. höh. D.	66.734	20.020	2.114	334	8.101	97.303	14.595	111.898	67,73	16,25	84
Laufbahngruppe 2 ab dem 1. Einstiegsamt, ehem. geh. D.	51.303	15.391	2.114	257	8.101	77.166	11.575	88.741	53,72	16,25	70
Laufbahngruppe 1 ab dem 2. Einstiegsamt, ehem. mittl. D.	41.216	12.365	2.114	206	8.101	64.002	9.600	73.602	44,55	16,25	61
Laufbahngruppe 1 ab dem 1. Einstiegsamt, ehem. einf. D.	29.417	8.825	2.114	147	0	40.503	6.075	46.578	28,19	16,25	44

Anderes Beispiel: Wesentlich differenzierter KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 7/2021), kostenlos für Mitglieder der KGSt

Eigenfertigung oder Fremdbezug: Gesamtbewertung

Make-or-Buy-Entscheidung: **einzelfallbezogene Gesamtabwägung**

- I.d.R. mathematisch kann kein genaues Ergebnis ermittelt werden. Viele Faktoren sind keiner Berechnung zugänglich. Andere Faktoren können zwar einer Wirtschaftlichkeitsanalyse unterzogen werden, die jedoch z.T. auf Annahmen basieren wird.
- Häufig spielen auch politische Erwägungen eine Rolle, die auch nichtwirtschaftliche Aspekte mitberücksichtigen können dürfen.
- Aber wo eine Wirtschaftlichkeitsanalyse mit vertretbarem Aufwand möglich ist, sollte diese durchgeführt werden und ihr Ergebnis in die Gesamtabwägung einfließen. In der Praxis unterbleibt dies jedoch häufig.

Zwei Faustformeln:

- Standardaufgaben sollten von eigenem Personal erledigt, für Spezialaufgaben Beauftragung von Externen (Ausnutzung des komparativen Kostenvorteils).
- Einfache Tätigkeiten sollten eher ausgelagert als höherqualifizierte Tätigkeiten (höhere Gehaltsspreizung in der Privatwirtschaft).

Kooperation bei Make-or-Buy-Entscheidungen

Öffentliche Auftraggeber mit ähnlichem Aufgabenprofil ähneln sich im Hinblick auf zu treffende Make-or-Buy-Entscheidungen.

Sinnvoll daher: Fachlicher Austausch und Standardisierung von Entscheidungen

Vorteile:

- Gegenseitiges Lernen
- Standards bilden gute Entscheidungsgrundlage.
- Austausch kann Grundlage für Benchmarking sein

Bei Interesse wird Verfasser ein Projekt zur Standardisierung von Make-or-Buy-Entscheidungen für Kommunen starten, an dem jeder teilnehmen kann. Erster möglicher Aufschlag: eintägiger Workshop zum Thema

Best-Practice-Beispiel *Make-or-Buy* und Kooperation

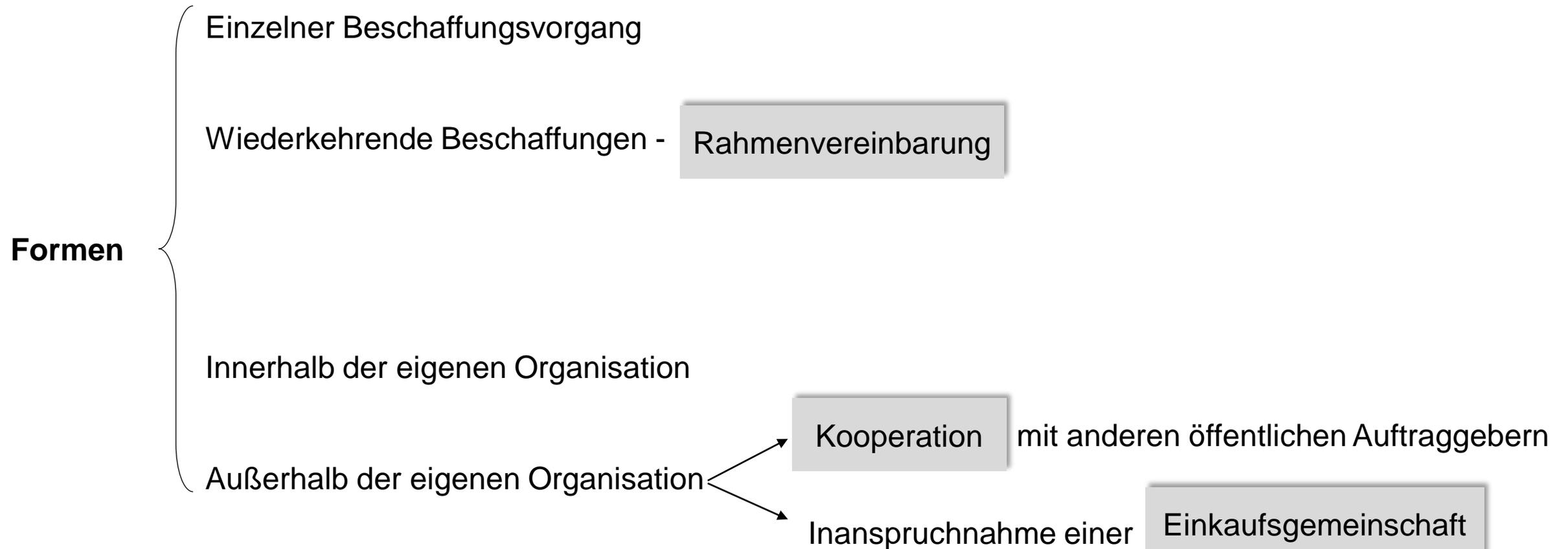
Zwei Bundesinstitutionen, die räumlich nahe Gebäude haben, gründen eine eigene Gesellschaft für Bewachungspersonal („make“). Es werden zunächst 80 Personen sachgrundlos befristet für 2 Jahre eingestellt. Vorher gab es große Schwierigkeiten, gute Anbieter zu bekommen („buy“). In einem Fall hatte der preislich höher gelegene Anbieter A, den Bestbieter B aufgefordert, sein Angebot zurückzuziehen und ihm als Gegenleistung zugesagt, ihm einen anderen Auftrag zuzuschancen. B ging daraufhin zu einer der beiden Institutionen, die den A ausschloss und den Auftrag an B vergab. Durch die Kooperation haben die beiden Institutionen einen besseren Zugriff auf das Personal. Sie können den ganzen Tag beschäftigt werden. Bei 80 Personen wird auch die nötige kritische Masse erreicht.

Teil 4b: Bedarfsbündelung

insbesondere über Rahmenvereinbarungen, Kooperation mit anderen Auftragnehmern und Einkaufsgemeinschaften

Bedarfsbündelung: Begriff und Formen

Begriff: Zusammenfassung gleichartiger Bedarfe zu einem Beschaffungsvorgang



Bedarfsbündelung: Vor- und Nachteile

Vorteile

Nachteile

Abstimmungsbedarf führt zu

Mengenrabatt

(Skaleneffekt)

Längere Dauer

Abwicklung

Reduzierung

Prozesskosten

Einspareffekte i.d.R. deutlich höher als Zusatzaufwand

Prozesskosten

Standardisierung

= Zwang zur Einigung

Verlust an Flexibilität gewisser Nachteil,

Ausnutzen „Schwarmintelligenz“ führt i.d.R. aber zu wirtschaftlicheren Ergebnissen und vermeidet teure Sonderwünsche

Beispiel Schwarmintelligenz: Beschaffung einer Brotbackmaschine

Wohnen & Haushalt › Elektrische Küchengeräte › Brotbackautomaten

Neuer Kunde? [Starten Sie hier](#)



Andrew James – Automatischer Premium Brotbackautomat in Rot – Mit 12 vorprogrammierten Funktionen, automatischem Zutatenfach und Zeitverzögerungsfunktion – Inklusive 2 Jahren

Garantie

von Andrew James

★★★★★ 1 Kundenrezension

Preis: EUR 86,99

Alle Preisangaben inkl. MwSt.

Auf Lager.

Verkauf und Versand durch [Andrew James](#). Für weitere Informationen, Impressum, AGB und Widerrufsrecht klicken Sie bitte auf den Verkäufernamen.

Voraussichtliche Lieferung 7. - 11. Sept. wenn Sie Standardversand an der Kasse wählen. [Siehe Details](#)



Unold 8695 Brotbackautomat schwarz / Onyx

von Unold

★★★★★ 666 Kundenrezensionen 31 beantwortete Fragen

Bestseller Nr. 1 in Brotbackautomaten

Unverb. Preisempf.: EUR 114,99

Preis: EUR 84,50 (EUR 14,08 / kg) **kostenlose Lieferung.**

Sie sparen: EUR 30,49 (27%)

Alle Preisangaben inkl. MwSt.

Gewöhnlich versandfertig in 2 bis 3 Tagen.

Verkauf und Versand durch [Get-it-quick](#). Für weitere Informationen, Impressum, AGB und Widerrufsrecht klicken Sie bitte auf den Verkäufernamen.

Voraussichtliche Lieferung 2. - 5. Sept. wenn Sie Standardversand an der Kasse wählen. [Siehe Details](#).

57 neu ab EUR 69,99 1 gebraucht ab EUR 65,98

- 12 gespeicherte Programme+ 1 Eigenprogramm
- Automatische Warmhaltestufe
- Zahnriemen-Antrieb
- Großes Sichtfenster
- Bedienungsfreundliches Disolav mit LCD-Anzeige und Soft-Touch-Bedienelementen

Rahmenvereinbarung – Begriff und Rechtsgrundlagen

Begriff: Rahmenvereinbarung legt Bedingungen für öffentliche Aufträge fest, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, insbesondere in Bezug auf den Preis.

- Geeignet für Produkte mit regelmäßig wiederkehrenden Bedarf
- Genauer Leistungsumfang zu genauen Zeitpunkten wird nicht vereinbart. Produkt kann dann bei konkretem Bedarf zu festgelegten Bedingungen aus der Rahmenvereinbarung abgerufen werden.

Rechtsgrundlagen: §§ 103 Abs. 5 GWB, 21 VgV, 19 SektVO, 15 UVgO, 4 (EU) VOB/A

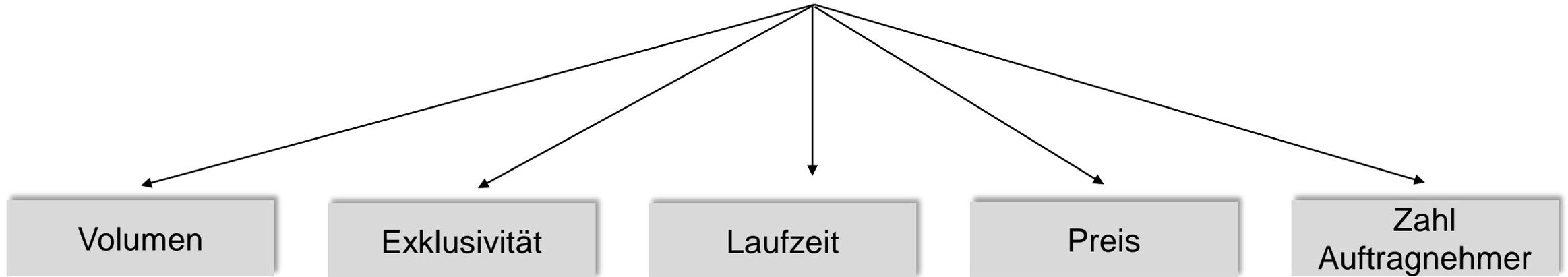
- Regelungsschwerpunkt: Rahmenvereinbarung mit mehreren Teilnehmern
- Im Übrigen gelten für Rahmenvereinbarung weitgehend allgemeine Regeln.

Bedarfsregelmäßigkeit als Voraussetzung für Rahmenvereinbarung: XYZ-Analyse

Klasse	Verbrauchsverlauf	Vorhersagegenauigkeit
X-Produkt	konstant, Schwankungen sind eher selten und gering	Hoch
Y-Produkt	stärkere Schwankungen meist aus saisonalen Gründen oder aufgrund von Trends	Mittel
Z-Produkt	völlig unregelmäßig	Gering

Abschluss von Rahmenvereinbarungen für X-Produkte, im Einzelfall für Y-Produkte

Ausgestaltung des Vertrags



Sinnvollste Lösung abhängig vom Markt

Instrumente der Markterkundung:

- Interessentenkonferenz

- kaufmännisches Nebenangebot (z. B. mit Varianten bei der Risikoverteilung wie Abnahmepflicht, Exklusivität, Laufzeitoptionen, Festpreis)

Volumen



Möglichst genau zu ermitteln und bekannt zu geben, braucht aber nicht abschließend festgelegt werden.
(§§ 21 Abs. 1 S. 2 VgV, 15 Abs. 2 S. 2 UVgO, 4a Abs. 1 S. 2 (EU) VOB/A, 19 Abs. 1 S. 2 SektVO)

In der Regel wird Auftraggeber **Leistungspflicht** des Auftragnehmers festlegen.

In jeden Fall muss dann ein maximales Volumen angegeben werden, bis zum dem Auftragnehmer zur Leistung verpflichtet ist.

Aber auch Mindest- **Abnahmepflicht** des Auftraggebers?

Keine Abnahmepflicht:
Bedarfsrisiko liegt vollständig
beim Auftragnehmer

Mindestabnahmepflicht: Bedarfsrisiko
wird geteilt, u.U. dadurch

bessere Konditionen

Instrumente für Mehrbedarf:

Option

Marge

Exklusivität



Vertragliche Vereinbarung, dass im Vertrag beschriebene Leistung nur beim Auftragnehmer bezogen werden darf



Vorteile

Nutzung der Rahmenvereinbarung kann in eigener Organisation besser durchgesetzt werden.

u.U. bessere Konditionen



Nachteile

Bei Verstoß droht Haftung

Bei Unzufriedenheit keine „Stilllegung“ ohne Kündigung möglich.

Allerdings: Abschluss einer zweiten Rahmenvereinbarung ohne Kündigung der ersten wäre wegen Missbrauchsverbot (z. B. § 21 Abs. 1 S. 3 VgV) ohnehin unzulässig.

Laufzeit

Vorteile einer längeren Laufzeit

Nachteile einer längeren Laufzeit

u.U. **bessere Konditionen**

Verzögert Zugang zu möglicherweise besserem Auftragnehmer.

Reduzierung Prozesskosten

Schaltet u.U. Wettbewerber aus, was bei Neuvergabe zu höheren Preisen führen kann.

u.U. Motivation für bessere Leistung

Verlängerungsoption

Einseitige Bindung Auftragnehmer führt ggf. zu schlechteren Konditionen.

Höchstlaufzeit im Regelfall:

Bauleistungen: 4 Jahre (§§ 4 Abs. 6 VOB/A EU, 4 Abs. 1 S. 4 VOB/A)

Sonstige Leistungen: 4 Jahre (§ 21 Abs. 6 VgV) bzw. 6 Jahre (§ 15 Abs. 4 UVgO)

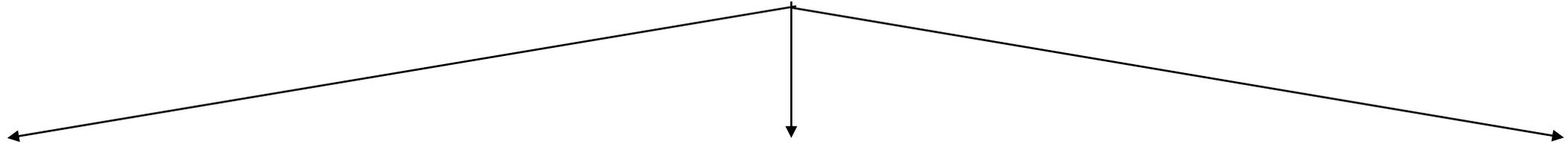
Sektorenauftraggeber: 8 Jahre (§ 19 Abs. 3 SektVO)

Preis



Regelfall: Festpreis

Ausnahmen



Preisanpassungsvereinbarung

u.U. sinnvoll bei:

- Markt mit starken Preisschwankungen (z. B. abhängig von Rohstoffpreisen)
- längerer Vertragslaufzeit

gestaffeltes Rabattsystem

Bei Überschreitung eines bestimmten Abnahmevolumens

Nachteil: höhere Prozesskosten (auf beiden Seiten)

Preiswettbewerb mit mehreren Auftragnehmern

s. nächste Folie

Zahl der Auftragnehmer

Regelfall: ein Auftragnehmer,
Abschluss Rahmenvereinbarung mit mehreren Auftragnehmern aber zulässig (§ 103 Abs. 5 S. 1 GWB)

Ermittlung des Auftragnehmers für konkrete Einzelbeschaffung: ggf. in **Miniwettbewerb** (s. z. B. § 21 Abs. 5 VgV)

Nachteile:

- höhere Prozesskosten
- u.U. schlechtere Konditionen

Kann sinnvoll sein,

Versorgungssicherheit

Erhalt Angebotsvielfalt

u. a. zur Vermeidung
überhöhter Preise in der
Zukunft

Ausnutzung von
Kapazitätsüberhängen

Durch Preiswettbewerb für
Einzelbeschaffung kann
Auftragnehmer mit der
geringsten Auslastung den
günstigsten Preis bieten.

Einige Beispiele für Produkte, die für Rahmenvereinbarungen geeignet sind

- Büromaterial
 - Büromöbel
 - Energie /Treibstoff
 - Kraftfahrzeuge
 - Lebensmittel /Catering
-
- Bauunterhaltungsmaßnahmen
 - Planungsleistungen
 - Wartungen und Überprüfungen

Best-Practice-Beispiel Bedarfsbündelung: *Poller*

Die Stadt Hamburg hatte bislang Poller im Wege des Direktkaufs für 200 € pro Stück beschafft. Im Zuge eines Neubauprojekts mussten 400 Poller beschafft werden. Die Stadt führte daraufhin zum ersten Mal eine umfangreichere Marktrecherche durch. Im sich anschließenden Vergabeverfahren wurden die Poller für 25,50 € das Stück beschafft.



Best-Practice-Beispiel Rahmenvereinbarung: *Büromöbel*

Nach Durchführung einer Organisationsberatung im Beschaffungsbereich für Liefer- und Dienstleistungen wurde der Großstadt S die Einführung eines Zentraleinkaufs empfohlen. Diese Empfehlung wurde umgesetzt, der Zentraleinkauf ist für alle Vergaben ab 5.000 € zuständig.

Eines der ersten größeren Projekt war der Abschluss einer Rahmenvereinbarung für Standard-Büromöbel für die Kernverwaltung und Eigenbetriebe der Stadtverwaltung, die überwiegend als eigenbetriebsähnliche Einrichtungen ausgestaltet sind (Grünflächen, Tiefbau, Stadtentwässerung, Abfallwirtschaft). S hatte bislang schon einen Büromöbeleinkauf, der aber nicht zwingend von den einzelnen Fachbereichen in Anspruch genommen werden musste. In der Praxis gaben einige Fachbereiche die Durchführung des Vergabeverfahrens an die Vergabestelle ab, andere führten sie selbst durch.

Auf Veranlassung des Stadtrates wurde ein Standardisierungszirkel eingesetzt. Ihm wurde die Aufgabe gestellt, sich auf gemeinsame Standards und Mengenbündelungen zu einigen, ohne ein klares Verfahren vorzugeben. Die gemeinsam festgelegten Standards und gebündelten Bedarfe sollen dann in die Ausschreibung stadtweit verbindlicher Rahmenvereinbarungen fließen. Durch die bisher heterogene Beschaffungszuständigkeit und unterschiedliche Budgetausstattung der Dienststellen und Eigenbetriebe gab es bislang unterschiedliche Produktstandards (die Bandbreite lag zwischen sehr hochwertigen bis hin zu bescheidenen Qualitätsstandards). Es bedurfte einiger Überzeugungsarbeit, damit sich die Beteiligten im Standardisierungszirkel auf einen guten mittleren Standard einigten.

Nach erfolgreicher Einigung auf gemeinsame Standards wurden zwei Lose gebildet (Drehstühle und sonstiges Standardmobiliar). Das Gesamtvolumen für beide Lose liegt im Millionenbereich. Die nach erfolgreich durchgeführtem Vergabeverfahren errechneten Einsparungen ergaben ein Einsparergebnis von über 30%.

Best-Practice-Beispiel Rahmenvereinbarung: *Prüfung ortsveränderlicher elektrischer Betriebsmittel*

Die Großstadt S verfügt über ca. 300 Liegenschaften. Für ihre rund 100 Schulen startet sie ein Pilotprojekt, mit dem die Prüfung ortsveränderlicher elektrischer Betriebsmittel als Rahmenvereinbarung ausgeschrieben werden sollen. Bislang hatte das jede Schule selbst veranlasst. Insgesamt geht es um ca. 100.000 Geräte.

Es werden insgesamt 9 Teillöse nach geografischen Gesichtspunkten gebildet. Das Gesamtvolumen für alle Lose liegt im Millionenbereich. Ein Bieter erhält den Zuschlag für alle Lose. Es wird eine Ersparnis von über 50 % berechnet. Nach diesem Erfolg plant Sie eine Ausweitung des Projekts auf alle Liegenschaften der Kernverwaltung.

Nähere Informationen zur Prüfung ortsveränderlicher elektrischer Betriebsmittel:
<http://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/bgi5090.pdf>

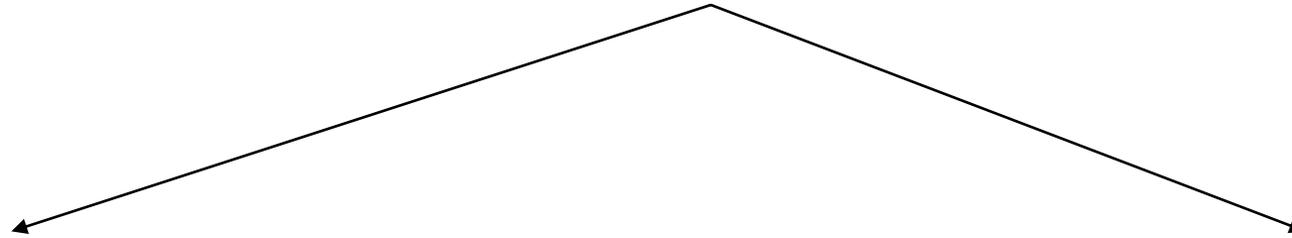
Best-Practice-Beispiel Rahmenvereinbarung: *Kaufhaus des Bundes*

Das *Kaufhaus des Bundes* verwaltet über 600 Rahmenvereinbarungen mit insgesamt 140.000 Produkten. Zugangsberechtigt sind:

- Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung
- Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung (z. B. Bundesagentur für Arbeit)
- Zuwendungsempfänger, die regelmäßig überwiegend aus Bundesmitteln finanziert werden.
- Unternehmen mit einer Kapitalbeteiligung des Bundes von mehr als 50 %.

Kooperation mit anderen öffentlichen Auftraggebern - Überblick

Öffentlicher Auftraggeber beauftragt anderen öffentlichen Auftraggeber mit gleichem Bedarf damit, für ihn mit zu beschaffen.



Auftraggeber übernehmen Beschaffung reihum
(insbesondere bei ähnlichen Kompetenzniveau)

In der Regel hier Verzicht auf Kostenerstattung,
da die Kosten turnusmäßig bei allen
Kooperationspartnern anfallen.

Einmalige oder wiederholte Übernahme
der Aufgabe durch einen Auftraggeber
(insbesondere, falls dieser
über höheres Kompetenzniveau verfügt)

Auch hier kann sich Verzicht auf Kostenerstattung
anbieten, wenn der Mehraufwand für den
übernehmenden Auftraggeber gering ist.

Kooperation mit anderen öffentlichen Auftraggebern - Rechtsfragen

Vergaberecht

Unterliegt die Beauftragung des beschaffenden Auftraggebers dem Vergaberecht mit der Folge, dass ggf. für die Beauftragung selbst ein Vergabeverfahren durchgeführt werden muss?

- Nein, falls **keine Kostenerstattung**, da dann kein öffentlicher Auftrag nach § 103 Abs. 1 GWB vorliegt.
- Bei **Kostenerstattung** zwei mögliche Ansätze, Vergaberechtsfreiheit anzunehmen:
 - Gemäß §§ 120 Abs. 4 S. 1 u. S. 3 GWB, 16 UVgO?
Ja, wenn man wiederholte Übernahme der Aufgabe als „dauerhafte“ Beschaffung nach § 120 Abs. S. 1 einstuft.
 - Gemäß §§ 108 Abs. 6 GWB, 1 Abs. 2 UVgO?
Aber: Keine „Zusammenarbeit“, wenn ein Partner lediglich zahlt (Kostenerstattung). Nötig ist eine leistungsorientierte Kooperation, die auf einem gemeinsamen arbeitsteiligen Konzept beruht.

Umsatzsteuer

bei **Kostenerstattung**? Noch ungeklärt, aber eher nein, da keine Nachhaltigkeit i.S.d. § 2 Abs. 1 UStG. In jedem Fall Regelung zu empfehlen, nach der Umsatzsteuer an Begünstigten weitergereicht wird, falls sie wider Erwarten doch anfallen sollte.

Zwei Best-Practice-Beispiele für Kooperation mit anderen öffentlichen Auftraggebern

Beispiel 1: 10 Kommunen aus dem Landkreis Rottal-Inn kooperieren seit 2006 bei der Beschaffung von Streusalz und Kopierpapier. Die beteiligten Kommunen melden ihren Bedarf zentral beim Markt Arnstorf per E-Mail an. Die Angebotseinholung und Auftragserteilung erfolgt über diese zentrale Stelle. Der Markt Arnstorf verlangt dafür keine Kostenbeteiligung, da der Mehraufwand unbedeutend ist. Der Abruf der Teilkontingente beim Salz erfolgt durch die jeweilige Kommune, die auch eine eigene Rechnung erhält. Beim Papier erfolgen Lieferung und Rechnungsstellung ebenfalls an die einzelne Gemeinde.

Näher hierzu:

<https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/ikz/00372/index.html>

Beispiel 2: Zwei Nachbarstädte (eine etwas größer, die andere etwas kleiner) beschaffen seit Jahren in zwei Losen gemeinsam Büromaterial. Die Städte wechseln sich ab. Es werden keine Kosten berechnet. Das vom anderen erzielte Beschaffungsergebnis wird akzeptiert.

Beispiel für mögliche Kooperation: *Wartung von Lichtsignalanlagen*

Gerade bei technisch anspruchsvollen, nicht sehr gängigen Leistungen stehen kleinere Kommunen typischerweise vor zwei Problemen:

- Kein hinreichenden Markt- und Produktkenntnisse
- Keine nennenswerte Nachfragemacht

Hier kann sich Beauftragung einer größeren Nachbarkommune oder dauerhafte Beauftragung einer Kommune in einem Verbund kleinerer Kommunen empfehlen.

Beispiel für mögliche Kooperation: *Wahlen*

Hier entsteht zur gleichen Zeit ein vergleichbarer Bedarf. Typische Bedarfspositionen:

- Wahlurnen
- Wahlkabinen
- Wahlkoffer
- Transport von Urnen, Kabinen, Wahlkoffern
- Druckauftrag insbesondere für Stimmzettel, Umschläge, Informationsmaterial für Wahlhelfer
- Scandienstleistungen aller Art
- Zustellung von Wahlbenachrichtigungen
- Zustellung von Briefwahlunterlagen

Kommunale Einkaufsgemeinschaften – Überblick über wichtige Akteure



<http://www.kubus-mv.de/>



www.kopart.de



www.kommunaleinkauf.de/



www.kommunalberatung-rlp.de



www.gmsh.de/fuer-kommunen

Daneben gibt es noch zahlreiche Akteure auf dem Gebiet der Informationstechnologie.

Beispiel: Zweckverband *KDN – Dachverband kommunale IT-Dienstleister* (dem 90 % aller Kommunen in NRW entweder direkt oder über andere kommunale IT-Organisationen angeschlossen sind)

Einkaufsgemeinschaften – grundlegende Informationen

Kommunale Einkaufsgemeinschaften werden meist von kommunalen Spitzenverbänden getragen.

Beispiele:

KoPart – Deutscher Städte und Gemeindebund NRW

Kubus – Kommunale Spitzenverbände aus Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Bayern

KWL – Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund

Kommunalberatung Rheinland-Pfalz – Städte- und Gemeindebund Rheinland-Pfalz

Kommunale Einkaufsgemeinschaften sind meist als GmbH oder Genossenschaft organisiert.

Beispiele GmbH: Kubus, KWL, Kommunalberatung Rheinland-Pfalz

Beispiel Genossenschaft: KoPart

Kommunale Einkaufsgemeinschaften bieten Ihre Leistungen z.T. bundesweit an.

Beispiel: Kubus

Anders als bei direkten Kooperationen zwischen öffentlichen Auftraggebern Umsatzsteuerpflicht

Eine Einkaufsgemeinschaft näher vorgestellt: *KoPart* (1)

Initiator: *Kommunal Agentur NRW* und *Städte- und Gemeindebund NRW*

Rechtsform: Genossenschaft, Wert Anteil: 750 € (ohne Nachschusspflicht)

Mitglieder: 160 (Stand Mai 2021)

Wer kann Mitglied werden?

- Auch Kommunen außerhalb von NRW, sofern gewünschtes Leistungsprofil nicht auch von einer Einkaufsgemeinschaft im eigenen Bundesland angeboten wird.
- Andere öffentliche Auftraggeber, die 100 % öffentlich sind, also z. B. auch Anstalten öffentlichen Rechts oder GmbHs, die zu 100% von einer Kommune getragen werden.

Leistungen werden grundsätzlich nur für Mitglieder erbracht.

Nähere Informationen: www.kopart.de

Eine Einkaufsgemeinschaft näher vorgestellt: *KoPart* (2)

Teilnahme an Katalogeinkauf (Software der TEK Service AG)

Derzeit 18 (Stand Mai 2021) Rahmenvereinbarungen, u. a.

- IT-Hardware (insbesondere für Schulen)
- Möbel (Schulen und Büro)
- Bürobedarf
- Papier
- Tinte und Toner
- Hygiene- und Reinigungsbedarf
- Arbeitsschutzkleidung (Westen, Schuhe, Handschuhe)
- Sanitätsbedarf (z. B. Pflaster, Mullbinden, 1-Hilfe-Kästen)
- Schulbedarf (z. B. Kreide, Lappen, Geodreiecke)
- Kitabedarf (z. B. Bastelsachen)
- Feuerwehrbedarf (z. B. Bekleidung, Schläuche)
- Elektrogeräte für Ausstattung Flüchtlingsheime
- Geschirr
- Bettwäsche / Handtücher

Vereinbarungen haben in der Regel ein Jahr Laufzeit, mit zweimaliger Verlängerungsoption von je einem Jahr

Kosten: Ca. 8,5 % des über den elektronischen Katalog getätigten Umsatzes für alle Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem elektronischen Katalog (u. a. technische Betreuung, Durchführung der Ausschreibungen, Kundenbetreuung)

Best-Practice-Beispiel: *Kommunales Kaufhaus der Kommunalberatung Rheinland-Pfalz*

- Beschaffung von Verbrauchsgütern im Katalogverfahren (u. a. für Büromaterialien, Papier, Tinte/Toner, oder Hygieneartikel)
- Stand Ende 2019: 70 beteiligte Kommunen, 24 Sortimente
- Software der TEK Service AG

Nähere Informationen: [http://www.kommunalberatung-rlp.de/kommunalberatung_rlp/Dienstleistungen/Kommunales%20Kaufhaus%20\(KoKa\)/](http://www.kommunalberatung-rlp.de/kommunalberatung_rlp/Dienstleistungen/Kommunales%20Kaufhaus%20(KoKa)/)

Best-Practice-Beispiel: Leistungen der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein

- Primäraufgabe ist Beschaffung für alle des Landes Schleswig-Holstein.
- Daneben aber auch Angebot zur Unterstützung bei Beschaffung alle sonstigen Träger der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein und zwar insbesondere
 - Katalogeinkauf von Standardartikeln/Bürobedarf
 - Teilnahme an größeren Beschaffungsvorhaben (bislang größtes Projekt Beschaffung von Endgeräten des BOS-Digitalfunks für alle Feuerwehren und Rettungsdienste in Schleswig-Holstein)

Nähere Informationen:

<http://www.gmsh.de/beschaffen/aufgaben>

<http://www.gmsh.de/fuer-kommunen/leistungen-der-gmsh>

4c Markt- und Produktanalyse

Markt- und Produktanalyse: Überblick

Zentrales Instrument für

Innovation

Fragestellungen

insbesondere:

Produkte

Anbieter

Marktpreise

Mittel

Online-Recherche

Austausch mit Kollegen aus
anderen Verwaltungen

Besuch von Messen

Fachtagungen

Fortbildungen

Fachzeitschriften

Interessentenkonferenz

Beschaffungsmarktanalyse
als strategische Maßnahme

im Vorfeld einzelner
Beschaffungsvorhaben

Für Kooperation und Austausch: *Verwaltungs- und Beschaffernetzwerk*

Kostenloses soziales Netzwerk. Zur Nutzung ist Registrierung nötig. Kontakte mit anderen Mitgliedern möglich

14 Gruppen mit zahlreichen themenbezogenen Untergruppen, denen man beitreten kann und mit denen man über ein Forum Diskussionen führen kann. Wichtigste Gruppe ist „Beschaffung“, die ca. 20 Untergruppen enthält. Die anderen Kategorien haben sonstige Verwaltungsthemen zum Gegenstand.

Fokus liegt auf praktischen Fragen, Vergaberecht allerdings auch Thema (eine eigene Gruppe hierzu).

Beispiele für interessante Gruppen: Austausch von Leistungsbeschreibungen, Vergabecontrolling, Katalogsysteme,

Für Kooperation und Austausch: *Deutsches Vergabernetzwerk*

Kostenloses soziales Netzwerk, zur Nutzung ist Registrierung nötig, Kontakte mit anderen Mitgliedern möglich.

Ca. 15 „Fachausschüsse“ = themenbezogene Gruppen, denen man beitreten kann und mit denen man über ein Forum Diskussionen führen kann.

Sieben Regionalgruppen, denen man beitreten kann, um an kostenlosen Vortragsveranstaltungen teilnehmen zu können.

Netzwerk betreibt den Vergabeblog,

www.vergabeblog.de/

der sehr gut aufbereitet über aktuelle Entwicklungen berichtet, insbesondere aktuelle Rechtsprechung. In letzter Zeit ist allerdings zu beobachten, dass die Frequenz der Beiträge dort abgenommen hat.

Fokus insgesamt eher auf Rechtsfragen. Wenn Sie Antworten auf eine Rechtsfrage suchen, besteht eine gute Wahrscheinlichkeit, hier fündig zu werden. In den Foren sind auch recht viele Rechtsanwälte aktiv.

Homepage: www.dvnw.de

Drei Beispiele für Unterstützung bei Nachhaltigkeitsthemen (1)

Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (angesiedelt beim BeschA des BMI)

<http://www.nachhaltige-beschaffung.info/>

Angebot:

- Broschüren & Leitfäden zur nachhaltigen Beschaffung, insbesondere zu einzelnen Produktgruppen
- Kostenlose Schulungen
- Kostenlose Einzelberatung

Kompass Nachhaltigkeit (Informationsseite von Engagement Global / Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) und der GIZ)

<https://www.kompass-nachhaltigkeit.de/>

Angebot insbesondere: Informationen zu Gütezeichen und kommunale Praxisbeispiele („kommunaler Kompass“)

Drei Beispiele für Unterstützung bei Nachhaltigkeitsthemen (2)

Auftragsvergabe Mehrwert inklusive (Informationsseite der Bundesarbeitsgemeinschaft Inklusionsfirmen)

<https://vergabe.mehrwert-inklusive.de/>

Angebot: insbesondere Informationen über Möglichkeiten, inklusive Unternehmen durch Auftragsvergabe zu stärken.

Teil 5a: Organisation

Zuständigkeiten, Kooperationen, Nutzung
vergaberechtlicher Spielräume beim
Verfahren

Organisatorischer Entscheidungsbedarf

Verteilung der der Verantwortung auf

- Bedarfsträger

- Produktgruppenverantwortliche

- Zentraleinheit

} Zentralisierung

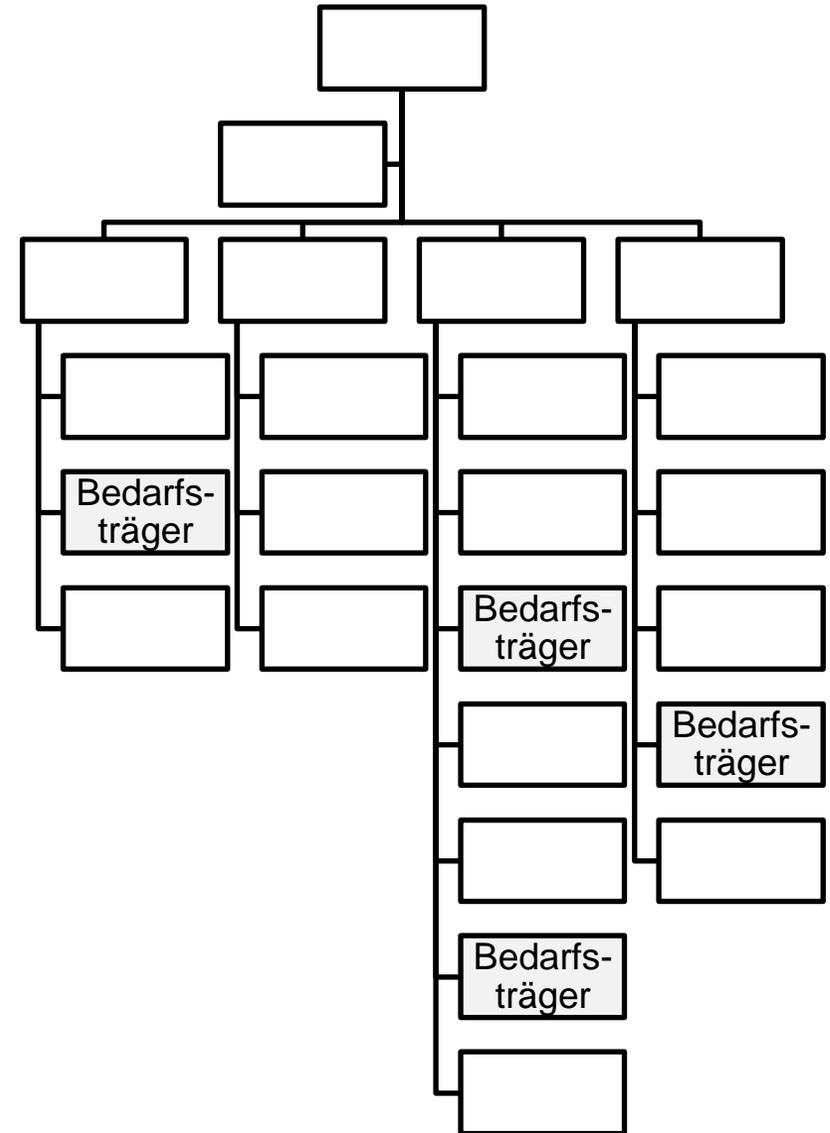
Einbindung des Vertretungsorgans und einer Revisionsinstanz

Ansiedelung der Produktgruppenverantwortlichen

Kooperationen

Nutzung der vergaberechtlichen Gestaltungsspielräume im Hinblick auf Verfahren und Bieterauswahl

Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften und Formulare



Zentralisierung

Vorteile

Nachteile

führt zu

Geringere

Prozesskosten

Bessere
Gewähr

Wirtschaftlichkeit

Rechtmäßigkeit

Spezialisierung

Aufgabenteilung

zwischen Bedarfsträger und Zentraleinheit

Qualitätskontrolle

Korruptionsprävention

Prozesskosten

Längere Dauer

Ggf.

Demotivation

Ggf.

keine vollständige
Bedarfsdeckung

Verteilung der Verantwortung: Strategische Beschaffung

Bedarfsträger

Produktgruppen-
verantwortlicher

Zentraleinheit

Formulierung von Zielen

Produktgruppenarchitektur

Einsatz von IT

Organisation

Controlling

Verwaltungsvorschriften

Make-or-buy-Entscheidung

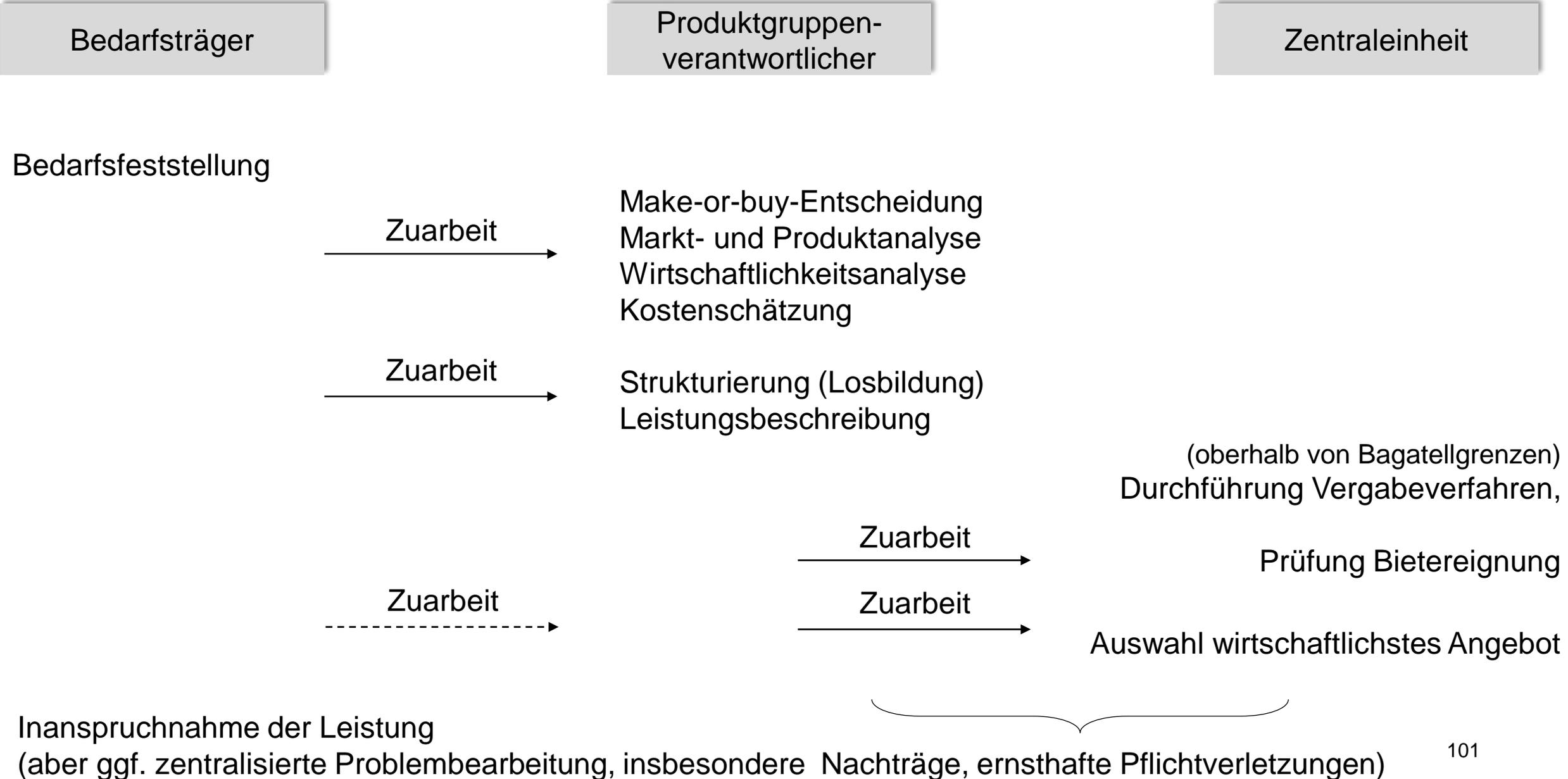
Markt- und Produktanalyse

Bündelung, Rahmenvereinbarungen

Kooperation
(produktbezogen)

Kooperation
(institutionalisiert) 100

Verteilung der Verantwortung: Operative Beschaffung



Zentralisiertes Nachtragsmanagement

Gerade der Baubranche wird nachgesagt, ihr Geld auch und gerade über Nachträge zu verdienen. Prinzipiell sind bei Nachträgen zwei Problembereiche zu unterscheiden:

- Entscheidung, ob Nachtrag dem Grunde nach berechtigt ist.
- Entscheidung über die Berechtigung der **Höhe** der Nachtragsforderung. Dies ist der wesentlich bedeutsamere Aspekt. Die Prüfung der Berechtigung der Höhe der Nachtragsforderung setzt ein **fundiertes Verständnis** über die **Kostenkalkulation** im Bauwesen aus. In der Praxis ist zu beobachten, dass nur sehr wenige Mitarbeiter im öffentlichen Dienst über das erforderliche Knowhow verfügen.

Problem für öffentlichen Auftraggeber: Wenn der **Fachbereich** sich einer Nachtragsforderung entgegenstellt, bedeutet dies Ärger und Arbeit. Daher Gefahr eines zu großzügigen Umgangs mit Nachträgen, um **Ruhe zu haben**.

Lösung: Nachtragsmanagement wird **zentralisiert**. Mit Nachtragsprüfung werden Mitarbeiter beauftragt, die dies nicht nebenher erledigen, sondern deren **Aufgabenprofil und Spezialisierung** die Prüfung von Nachträgen umfasst.

Allerdings muss dies relativ **schnell geschehen** und gut organisiert sein. Ansonsten droht Gefahr, dass laufende Bauvorhaben wegen unbezahlter Rechnungen ins Stocken geraten.

Bei dezentralisierter Nachtragsbearbeitung: Zumindest **stichprobenartige Kontrolle** durch Mitarbeiter erforderlich, die nicht nur formal, sondern auch **auf ganzer fachtechnischer Breite** prüfen können.

Kooperation als Option für kleinere Kommunen, denen das entsprechende Fachpersonal fehlt.

Einbindung eines Vertretungsorgans (z. B. Gemeinderat)

Vertretungsorgan oder einer seiner Ausschüsse kann und sollte bei größeren Beschaffungsvorhaben **im Vorfeld** eingeschaltet werden, um zu entscheiden,

- ob beschafft werden soll,
- welche Mittel zur Verfügung stehen,
- ggf. welche Leistungsmerkmale festgelegt werden sollen.

Nach Klärung dieser Grundsatzfragen ist die **Verwaltung** für die **Umsetzung** verantwortlich. Hier sollte sich die Vertretung grundsätzlich nicht mehr einmischen.

Empfehlung daher: Keine Regelung, nach der Zuschlag ab eines bestimmten Auftragsvolumens durch Vergabeausschuss o.Ä. vorab genehmigt werden muss. Denn:

- Zu diesem späten Zeitpunkt kann Vergabeausschuss allenfalls noch Einfluss auf die Wirtschaftlichkeitsentscheidung nehmen. Vergabeausschuss wird in aller Regel nicht willens sein, sich so in den Sachverhalt einzuarbeiten, dass er hier kompetent entscheiden kann. Auch wird häufig auch fachliche Qualifikation fehlen.
- Vor diesem Hintergrund verschleppt eine solche Regelung das Verfahren nur unnötigerweise und schafft einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand.

Nachträgliche Mitteilungen an Vergabeausschuss können dagegen sinnvoll sein.

Einbindung einer Revisionsinstanz (z. B. Rechnungsprüfungsamt)

Revisionsinstanz kann eingeschaltet werden für

- prozessabhängige Einzelprüfungen: standardmäßig unter bestimmten, im Voraus definierten Voraussetzungen (insbesondere ab einem bestimmten Auftragsvolumen)
- prozessunabhängige Einzelprüfungen: stichprobenartig
- Systemprüfungen

- für formale Kontrolle (z. B. Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben)
- für umfassende Kontrolle auf ganzer fachtechnischer Breite

Empfehlung: nur **Systemprüfungen** und ggf. **stichprobenartige Kontrollen**, dafür aber **umfassend**. Bei gut etablierter Zentraler Vergabestelle ist Prüfung der Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben in der Regel entbehrlich und kann ggf. sogar kontraproduktiv sein.

Kooperation als Option für kleinere Kommunen, denen das entsprechende Fachpersonal fehlt.

Stellung der Zentraleinheit im Gesamtgefüge der Verwaltung

Herausgehobene Stellung als Querschnittseinheit (ähnlich z. B. Personalamt), um strategischer Bedeutung gerecht zu werden

Name?

Zentrale Vergabestelle

Submissionstelle

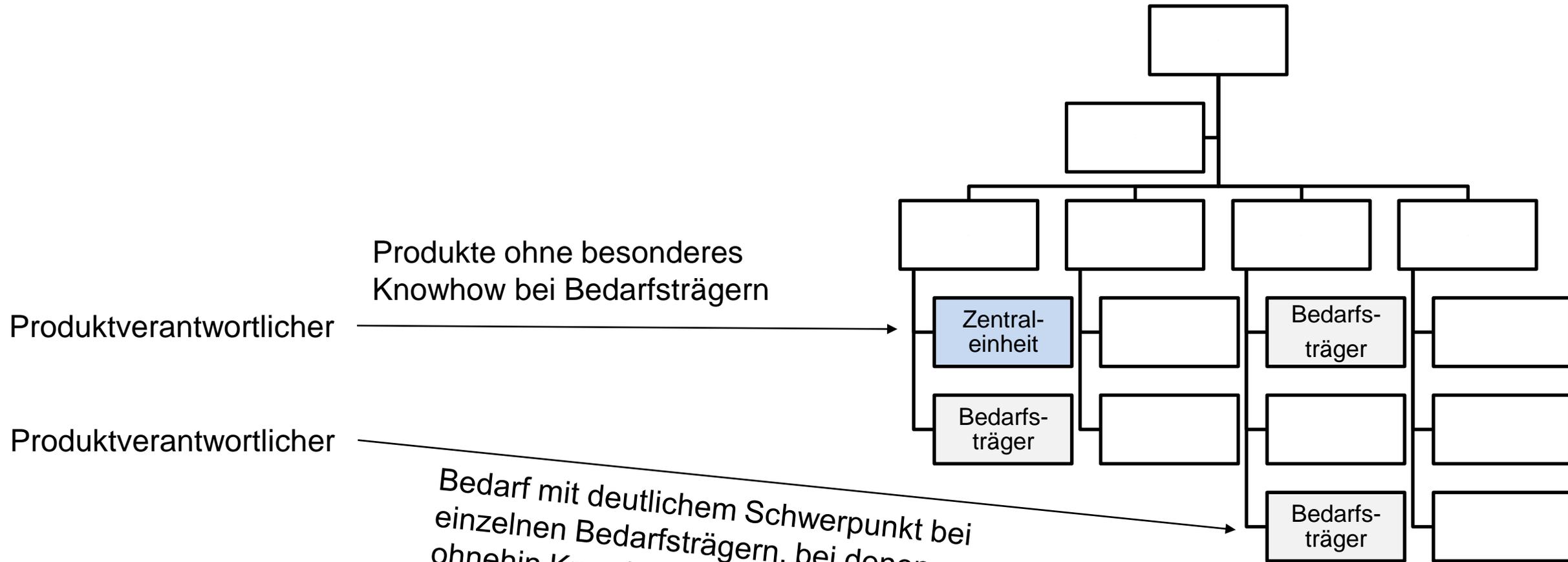
Zentraler Einkauf

Beschaffungsamt

Staddienst Beschaffung

Zentrales Vergabeamt

Ansiedelung der Produktverantwortlichen



Produkte ohne besonderes Knowhow bei Bedarfsträgern

Bedarf mit deutlichem Schwerpunkt bei einzelnen Bedarfsträgern, bei denen ohnehin Knowhow existiert.

mit dem größten Bedarf **lead buyer**
 („Kompetenzcenter“)

Zentraleinheit als Fachvorgesetzte für *alle* Produktverantwortlichen. So wird klargestellt, dass die bei einzelnen Bedarfsträgern angesiedelten Produktgruppenverantwortlichen in dieser Funktion nicht den Interessen des Bedarfsträgers, sondern den Interessen der Gesamtorganisation verpflichtet sind und die Optimierung der Beschaffung insgesamt als ihre Aufgabe begreifen.

Beispiel Bedeutung Einbindung Produktgruppenverantwortliche in die Weisungslinie Beschaffung: *Kopierer*

Bei Kopierern stellt sich häufig die Frage, ob man regelmäßig neue Kopierer kaufen soll oder ob es sinnvoller ist, Kopierer über einen längeren Zeitraum zu nutzen oder sogar gebrauchte Kopierer zu kaufen. Die Bedarfsträger werden dazu neigen, auf neue Kopierer zu setzen, um die Wahrscheinlichkeit von technischen Störungen zu minimieren. Der Produktgruppenverantwortliche, der einen klaren organisationsweiten Optimierungsauftrag hat, kann und soll dagegen –im Dialog mit den Bedarfsträgern- unvoreingenommen prüfen und abwägen, ob längere Gebrauchszeiten oder der Kauf von gebrauchten Kopierern nicht sinnvolle Alternative sein können. Diese können z. B. durch entsprechend strenge *Service Level Agreements* flankiert werden.

Best-Practice-Beispiel: *Stadt Solingen (1)*

Eigener *Stadtdienst Konzernbeschaffung* (Stadtdienst= Fachbereich): herausgehobene Bedeutung der Beschaffung

Stadtdienst verfügt über zwei Abteilungen:

- Einkauf: Konzernweite Produktgruppenverantwortung für einige Warengruppen, für die ein hohes Bündelungspotenzial besteht und/ oder bei den Bedarfsträgern kein Einkaufs-Knowhow vorhanden ist.

Beispiele: Büromöbel, Schülerspezialverkehr, Arbeitskleidung

- Zentrale Vergabestelle: führt alle Vergabeverfahren im Konzern oberhalb einer Bagatellgrenze durch

Daneben 6 Kompetenzcenter, wo weitere konzernweite Produktgruppenverantwortungen bei Organisationseinheiten mit vorhandenem Einkaufs-Knowhow angesiedelt sind (Lead-Buyer-Konzept).

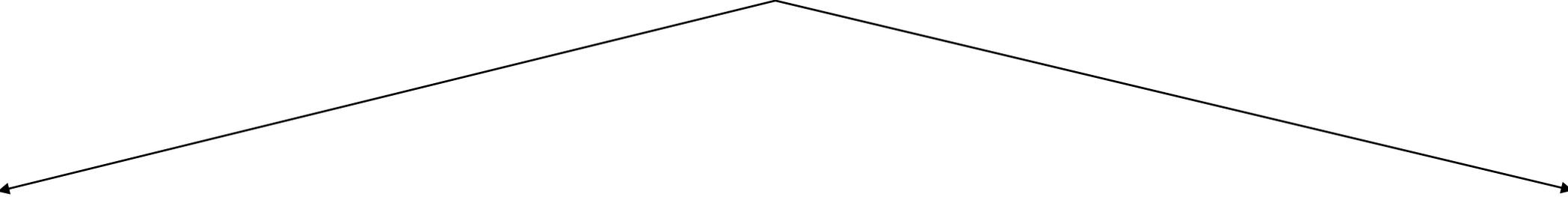
Konkret: Kompetenzcenter Reinigung, Gebäudetechnik, Fuhrpark, Informationstechnologie, Energie und Versicherungen

Best-Practice-Beispiel: *Stadt Solingen* (2)

Herausgehobene Stellung des Stadtservice ermöglicht strategisch sinnvolle Ausrichtung:

- Kooperation auf Einzelfeldern mit Nachbarkommunen
- Beschaffungscontrolling
- Prozessdigitalisierung (Vergabeverfahren, Bestell- und Kreditorenprozesse)
- durchdachte Nutzung der Gestaltungsspielräume im Hinblick auf Verfahren und Bieterauswahl
- benutzerfreundliche Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften

Organisatorische Kooperationsmodelle



Öffentlicher Auftraggeber übernimmt dauerhaft Beschaffungsaufgaben für anderen öffentlichen Auftraggeber (insbesondere Funktion einer zentralen Vergabestelle).

Beispiele:

- Kommune für eine andere Kommune
- Landkreis für kreisangehörige Kommunen
- Einkaufsgemeinschaft für Kommune

Öffentliche Auftraggeber gründen Organisation, die für alle Beteiligten Beschaffungsaufgaben übernimmt.

Kann mit eigener Rechtspersönlichkeit versehen werden (z. B. als Zweckverband)

Aber auch privatrechtliche Form ggf. möglich (abhängig vom Landesrecht),

Beispiel: *KomLog GmbH* einiger Städte aus dem Niederrhein

Kooperation mit anderen öffentlichen Auftraggebern - Rechtsfragen

Vergaberecht

Unterliegt die Beauftragung dem Vergaberecht mit der Folge, dass ggf. für die Beauftragung selbst ein Vergabeverfahren durchgeführt werden muss?

- Beauftragung hat **Beschaffung selbst** zum Gegenstand:
Vergaberechtsfreiheit gemäß §§ 120 Abs. 4 S. 1 u. S. 3 GWB, 16 UVgO
- Beauftragung hat nur Unterstützungsfunktionen zum Gegenstand (insbesondere bei bloßer **Funktion als ZVS**):
 - Vergaberechtsfreiheit gemäß §§ 120 Abs. 4 S. 1 u. S. 3 GWB, 16 UVgO (noch ungeklärt)?
 - Vergaberechtsfreiheit gemäß §§ 108 Abs. 6 GWB, 1 Abs. 2 UVgO? Aber: Keine „Zusammenarbeit“, wenn ein Partner lediglich zahlt (Kostenerstattung). Nötig ist eine leistungsbasierte Kooperation, die auf einem gemeinsamen arbeitsteiligen Konzept beruht.

Umsatzsteuer

Ja bei Tätigkeit durch Einkaufsgemeinschaft und möglicherweise ab 1.1.2023 auch bei Tätigkeit durch Kommune. Daher Regelung zu empfehlen, nach der Umsatzsteuer an Begünstigten weitgereicht wird, falls sie anfallen sollte.

Genehmigung

Ggf. Genehmigungspflicht nach Landesrecht
(z. B. als öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach §§ 23, 24 Abs. 2 GkG NRW)

Kooperation mit anderen öffentlichen Auftraggebern - Förderung

Einige Bundesländer bieten ihren Kommunen eine finanzielle Förderung bei interkommunalen Kooperationen an.

Beispiel: In Nordrhein-Westfalen

Richtlinie über die Förderung der Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen (Förderrichtlinie IKZ NRW) - 301 - 43.02.05/04 - vom 18. Juli 2019

Wenn die Kooperation auf Dauer angelegt ist (mindestens 5 Jahre) ist eine Förderung in Höhe von 150.000 € oder mehr möglich (4.2, 5.3.1 der Richtlinie)

Best-Practice-Beispiel Kooperation: *Landkreis Siegen-Wittgenstein als zentrale Vergabestelle*

Aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach § 23 GkG NRW übernimmt der Landkreis Siegen-Wittgenstein die Funktion als zentrale Vergabestelle für alle kreisangehörigen Kommunen des Kreises (mit Ausnahme der Stadt Siegen) sowie für den Landkreis Olpe und alle seine kreisangehörigen Kommunen.

Grundlage für die Kostenerstattung ist ein Stundensatz-Richtwert für den gehobenen Dienst auf Grundlage des Rd.Erl. des Min. für Inneres und Kommunales NRW – 14-36.08.06 - vom 17.4.2018 . Derzeit liegt dieser Richtwert bei 70 €. Zudem ist festgelegt, dass die Fall-Pauschale und der anteilmäßig errechnete Grundbetrag des e-Plattformbetreibers an die Kommunen weitergereicht wird.

Alle Beteiligten gehen davon aus, dass die Kostenerstattungen nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Sollte dies eines Tages anders bewertet werden existiert eine Vereinbarung, nach der der Landkreis Siegen-Wittgenstein die anfallenden Umsatzsteuer an die Kooperationspartner weiterreichen kann, er sie selbst also nicht trägt.

Als bloße zentrale Vergabestelle sieht sich der Landkreis nicht als zentrale Beschaffungsstelle i.S.d. § 120 Abs. 4 GWB.

Best-Practice-Beispiel Kooperation: *Kommunales Vergabezentrum Kreis Groß-Gerau*

Die 14 Städte und Gemeinden des Landkreis Groß-Gerau und der Landkreis Groß-Gerau haben auf Grundlage einer öffentlich-rechtliche Vereinbarung ein „Kommunales Vergabezentrum“ gegründet. Dieses ist organisatorisch beim Landkreis angesiedelt. Seine Mitarbeiter sind Bedienstete des Landkreises. Die einzelnen Kommunen reichen die Leistungsbeschreibungen ein. Das Vergabezentrum führt das eigentliche Vergabeverfahren bis zur Zuschlagserteilung durch. In Fragen der Bieterreignung bzw. der Wirtschaftlichkeit der Angebote haben die einzelnen Kommunen aber immer das letzte Wort. Der Zuschlag wird immer im Namen der betroffenen Kommune erteilt.

Um auch nach Inbetriebnahme des Zentrums einen regelmäßigen Austausch zwischen den Kommunen als Auftraggebern und dem Kreis zu gewährleisten, wurde ein Beirat gebildet, in den jede beteiligte Kommune eine Vertretung ihrer Verwaltung entsendet.

Die Kosten des Vergabezentrums werden nach einem Finanzierungsschlüssel auf die beteiligten Kommunen umgelegt werden, der sich aus zwei Komponenten zusammensetzt:

1. einem einheitlichen Sockelbetrag für jede Kommune, der insgesamt einen Anteil von 10 % der Kosten deckt,
2. einem aufwandsbezogenen Betrag, der sich an der Einwohnerzahl der Kommunen orientiert.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung hat ergeben, dass die zentrale Organisation der Auftragsvergaben für die beteiligten Kommunen insgesamt eine jährliche Ersparnis in deutlich sechsstelliger Höhe ermöglicht.

Alle Beteiligten gehen davon aus, dass die Kostenerstattungen nicht der Umsatzsteuer unterliegen.

Nähere Informationen hierzu:

https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/praxisbeispiele/KOINNO-Praxisbeispiele_interkommunalesVergabezentrum.pdf

<https://www.kreisgg.de/wirtschaft/ausschreibungenvergabezentrum/>

Das Vergabezentrum ist Teil eines größeren institutionellen Rahmens zur interkommunalen Zusammenarbeit, der z. B. auch E-Government, Bezügeabrechnung oder das Standesamtswesen zum Gegenstand hat.

Nähere Informationen hierzu: www.ikz.imkreisgg.de

Best-Practice-Beispiel Kooperation: *Zentrale Vergabeangelegenheiten Region Hannover*

Die Region Hannover ist ein großer Landkreis rund um die Stadt Hannover, der zum Teil auch Aufgaben als mittlere Landesbehörde übernimmt. Die Abteilung *Zentrale Vergabeangelegenheiten* fungiert als zentrale Vergabestelle für die Region Hannover selbst, übernimmt aber daneben noch zahlreiche Aufgaben im Vergabeprozess für 14 weitere Kooperationspartner, darunter etliche Gemeinden in der Region, einige Eigengesellschaften der Region und ein Wasserverband. Insbesondere geht es um folgende Prozessschritte ab „beschränkter Ausschreibung aufwärts“:

- Fachlicher Austausch zu sämtlichen Vergabefragen
- Zurverfügungstellung aktueller Formulare/Formularpflege
- Veröffentlichung/Bekanntmachung
- Plausibilitätskontrolle/„vergaberechtliche“ Beantwortung von Bieterfragen
- Angebotsöffnungen im 4-Augen-Prinzip
- Erste Durchsicht der Angebote
- Überwachung von Fristen und Durchführung von Fristverlängerungen
- Plausibilitätskontrolle der Vergabeentscheidung
- Erstellung von Informations- und Absageschreiben
- Ex-Post-Transparenz
- Weitergabe von Daten zur VergStatVO

Die Leistungen werden über Pauschalen abgedeckt. Für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte fallen knapp unter 300 € an, für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte 355 € (Verhandlungsverfahren 450 – 500 €).

Verhandlungsvergaben/Freihändige Vergaben und wettbewerbliche Verfahren können die Kooperationspartner über das Vergabemanagementsystem kostenfrei selber abwickeln.

Best-Practice-Beispiel Kooperation: *Halberstadts „Koalition der Willigen“*

Nicht selten kommt es vor, dass Landkreise Anfragen ihrer kreisangehörigen Gemeinden auf Schaffung einer gemeinsamen zentralen Beschaffungsstelle nicht aufgreifen. In Fällen wie diesen bietet es sich an, wie die Stadt Halberstadt zu agieren und eine individuelle „Koalition der Willigen“ ins Leben zu rufen. Die Zentrale Vergabestelle der Stadt Halberstadt ist zugleich Zentrale Vergabestelle für zwei kleinere Kommunen in der Umgebung, einen Abwasserzweckverband, die eigene Abwassergesellschaft (in Form einer GmbH) und den eigenen Eigenbetrieb. Grundlage für die Zusammenarbeit ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Die Stadt Halberstadt erhält eine Kostenbeteiligung, deren Schlüssel sich für die Kommunen nach der Einwohnerzahl bestimmt. Dadurch konnte eine weitere halbe Stelle geschaffen werden. Hiervon profitiert die Stadt Halberstadt nicht zuletzt deswegen, weil die Vertretung besser gewährleistet ist.

Best-Practice-Beispiel Kooperation: *Das ZVS+-Modell der KoPart*

Die *KoPart* (nähere Informationen zur Organisation im Kapitel „Bedarfsbündelung“) bietet Kommunen die Übernahme einer Reihe von Funktionen einer Zentralen Vergabestelle im Rahmen ihres Angebot ZVS+ an. Interessierte Kommunen können sich für eine Komplettbetreuung entscheiden oder aber nur eine Unterstützung bei einzelnen Verfahrensabschnitten oder bei Einzelfragen in Anspruch nehmen.

Derzeit nehmen drei Kommunen das Angebot in Anspruch, eine dieser Kommunen hat sich für eine Komplettbetreuung entschieden.

Es existiert auch die Möglichkeit, die *KoPart* bei großen Einzelprojekten mit der Durchführung des Vergabeverfahrens zu betrauen (z.B. Rathausneubau).

Die *KoPart* rechnet auf Basis eines Tagessatzes von 950 € zuzüglich Umsatzsteuer ab.

Nähere Informationen hierzu:

<https://www.kopart.de/zentrale-vergabestelle-plus/>

Beispiel für mögliche Kooperation: *Fachlich fundierte Leistungskontrollen*

Gerade kleineren öffentlichen Auftraggebern **fehlt** häufig das **Knowhow**, um überprüfen zu können, ob die einzelnen Auftragnehmer, aber auch die eigenen Mitarbeiter ihren Aufgaben ordnungsgemäß nachkommen. Hier geht es in erster Linie um

- Fachtechnische Qualität von Leistungsanforderungen der Bedarfsträger
- Insbesondere bei größeren Bauprojekten Rechtfertigung von Nachtragsforderungen
- Ordnungsgemäße Erfüllung der Leistungen durch Auftragnehmer

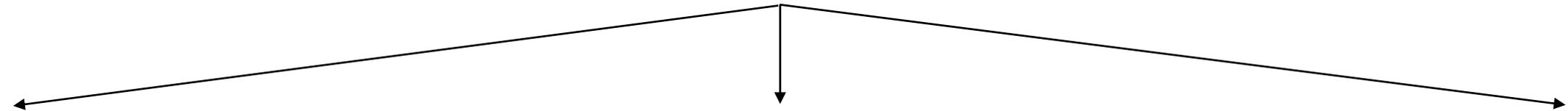
Fehlt Sachverstand, um **gelegentliche Stichproben** durchführen zu können, ist Gefahr von **Vollzugsdefiziten** groß.

Im Augenblick existieren keine Angebote, um das Problem mit vertretbarem Kostenaufwand anzugehen. Ein Lösungsansatz: **Kooperationen**, bei denen kooperierende öffentliche Auftraggeber Revisionsmitarbeiter in speziellen Bereichen schulen (z. B. Kanalbau, Grünflächenarbeiten) und dann bei allen Kooperationspartnern einsetzen. **Jeder prüft** dann mit seinem geschulten Personal **bei den anderen**, auf eine gegenseitige Bezahlung wird verzichtet. Alternativ: Beauftragung von Einkaufsgemeinschaften, größeren öffentlichen Auftraggebern, die Fachrevisionsdienste vorhalten.

Problem allerdings: Defizite bleiben in aller Regel **unsichtbar**. Existiert ein **politischer Wille**, Geld für Beseitigung bzw. Vermeidung höchstwahrscheinlich vorhandener, aber unsichtbarer Defizite auszugeben?

Beauftragung außerhalb dauerhafter Kooperation

Falls einzelnes Beschaffungsvorhaben zu komplex und Beauftragung eines kommerziellen Anbieters nicht gewünscht wird.



Beauftragung einer Einkaufsgemeinschaft

Auftrag unterliegt nicht dem Vergaberecht, da Einkaufsgemeinschaft zentrale Beschaffungsstelle (§ 120 Abs. 4 S. 3 GWB)

Beauftragung eines anderen öffentlichen Auftraggebers im Konzernverbund

z. B. als ÖÖP-Projekt (öffentlich-öffentliche-Partnerschaft)

Auftrag unterliegt i.d.R. nicht dem Vergaberecht, da In-House-Geschäft (§ 108 Abs. 1 – 3 GWB, 1 Abs. 2 UVgO)

Beauftragung eines sonstigen öffentlichen Auftraggebers

Problem: Beauftragung vergaberechtsfrei?

Keine „Zusammenarbeit“ nach §§ 108 Abs. 6 GWB, 1 Abs. 2 UVgO, wenn ein Partner lediglich zahlt (Kostenerstattung). Nötig ist eine leistungsorientierte Kooperation, die auf einem gemeinsamen arbeitsteiligen Konzept beruht.

Best-Practice-Beispiel: Strom- und Gasbeschaffung durch Kubus

Gesellschafter der Kubus sind verschiedene kommunale Spitzenverbände.

- Spezialisierung auf dem Gebiet der Strom- und Gasbeschaffung – über die Jahre sehr viel Knowhow und Markterfahrung gewonnen, (bis zu 180 Ausschreibungen pro Jahr, davon über 80 % europaweit zzgl. bayerische Bündelausschreibungen für bis zu 1.500 öffentliche Auftraggeber)
- Nutzung des Instruments der elektronischen Auktion gemäß §§ 25, 26 VgV – „umgekehrtes Ebay-Modell“
- Nutzung dieser Dienstleistung durch bislang ca. 2.000 öffentliche Auftragnehmer bundesweit / über 75.000 Abnahmestellen für Strom / ca. 1.500 GWh pro Jahr

Durch das einfache Handling des Verfahrens wird eine großer Bieterbeteiligung erreicht und die Auktion ruft einen großen Wettbewerbsdruck hervor, was zur Erzielung günstiger Energiepreise führt. Das gilt gerade auch für In-House-Vergaben, bei denen die Kommune durch die eigenen Stadtwerke beliefert werden.

Kubus beschafft im Auftrag ihrer Kunden auf ihrer eigenen Plattform. Die Plattform bildet den gesamten Beschaffungsprozess elektronisch ab. Sie verfügt auch über E-Vergabe-Funktionalitäten.

Leistungen werden für alle öffentlichen Auftraggeber angeboten.

Nähere Informationen: www.kubus-mv.de/vergabeverfahren/strom-und-erdgasbeschaffung/

Best-Practice-Beispiel: *Angebot der KoPart*

Die *KoPart* (nähere Informationen zur Organisation im Kapitel „Bedarfsbündelung“) bietet eine individuelle Betreuung von Beschaffungsvorhaben an. Derzeit betreuen die *KoPart* und die sie unterstützende *Kommunalagentur NRW* ca. 150 Verfahren im Jahr, insbesondere:

- Feuerwehrfahrzeuge (ca. 50-60 Verfahren pro Jahr)
- Kommunalfahrzeuge (ca. 15 Verfahren pro Jahr)
- Gebäudereinigung (ca. 20 Verfahren im Jahr)
- Abfalltransport zum Kreis (ca. 5 Verfahren im Jahr)
- Vergabe von Planungsleistungen oberhalb der Schwellenwerte für geförderte Projekte (ca. 15 Verfahren im Jahr)

Die *KoPart* vereinbart mit der betreuten Kommune in der Regel eine Pauschale. Alternativ kann auch auf Basis eines Tagessatzes von 950 € zuzüglich Umsatzsteuer abgerechnet werden.

Best-Practice-Beispiel: *Beauftragung Mutter-Kommune für großes Bauprojekt*

Ein kommunales Krankenhaus organisiert seine Beschaffung selbst und führt auch grundsätzlich seine Vergaben selbst durch. Im Zuge eines sehr großen Bauprojekts (Errichtung eines neuen Gebäudes für 30 Mio. €) beauftragt es den Zentraleinkauf der Mutter-Kommune mit der Durchführung des Vergabeverfahrens. Die Gebäudewirtschaft der Kommune übernimmt Projektüberwachungsaufgaben. Die Kommune hat anders als ihr Krankenhaus sehr viel Erfahrung bei der Durchführung von Bauprojekten. Das Krankenhaus zahlt hierfür einen deutlich niedrigeren Betrag als bei Beauftragung externer Dienstleister (z. B. Rechtsanwaltskanzlei, Architektenbüro). Zudem möchte es sich angesichts fehlenden eigenen Fachwissens nicht vollständig dem Sachverstand und der Zuverlässigkeit Externer ausliefern.

Best-Practice-Beispiel: *Feuerwehrfahrzeuge in Mecklenburg Vorpommern*

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat für die Jahre 2020 – 2024 das Programm „Zukunftsfähige Feuerwehr“ Aufgelegt. Das Programm hat ein Volumen von insgesamt 50 Mio. Euro und dient der Verbesserung des flächendeckenden Brandschutzes bereit. Mit dem Geld werden die Freiwilligen Feuerwehren besser ausgestattet. Der Eigenanteil der sich beteiligenden Kommunen ist relativ gering. Die Vergabeverfahren führt das Innenministerium zentral durch. Alternativ können Kommunen auch weiterhin Fördergelder beantragen und sich Feuerwehrfahrzeuge in eigener Verantwortung beschaffen.

Näher:

<https://www.vergabeblog.de/2020-06-12/mecklenburg-vorpommern-beschaffung-aus-millionen-programm-fuer-die-feuerwehren-startet/>

Best-Practice-Beispiel: 12 *Feuerwehrfahrzeuge*

Zwei Nachbarkommunen schließen sich für die Beschaffung von insgesamt 12 Feuerwehrfahrzeugen zusammen. Das Vergabeverfahren wird von einer der beiden Kommunen übernommen. Es werden zwei Lose gebildet, von einer Standardisierung wird abgesehen. Die übernehmende Kommune verzichtet auf eine Kostenerstattung, weil beide Kommunen auch in anderen Bereichen seit vielen Jahren vertrauensvoll zusammenarbeiten und sich vielfältig gegenseitig unterstützen.

Nutzung Spielraum im Hinblick auf Form der Angebote

Vergaberechtliche Vorgaben

- oberhalb der Schwellenwerte: Einreichung elektronischer Angebote über Vergabeportal grds. Pflicht
- unterhalb der Schwellenwerte:
 - Baubeschaffungen: Auftraggeber kann Form festlegen (§ 13 Abs. 1 S. 1 VOB/A)
 - Sonstige Beschaffungen: Auftraggeber kann Form bei beschränkten Ausschreibungen und Verhandlungsvergabe und bei öffentlichen Ausschreibungen bis zu einem Auftragswert bis 25.000 € festlegen (§ 38 Abs. 3 und 4 UVgO).

Empfehlung: Anmeldung Vergabeportal für Auftraggeber für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte ohnehin nötig. Sofern für Bieter bei Einreichung der Angebote über Vergabeportal keine Kosten entstehen, ist Vorgabe eines elektronischen Angebots in einfacher Textform nach § 126b BGB (PDF, einfache Mail) grundsätzlich zu empfehlen.

Nutzung Spielraum im Hinblick auf Verfahrensart (1)

Vergaberechtliche Vorgaben

- oberhalb der Schwellenwerte: komplex
(hier konkretisierende Regelung in Verwaltungsvorschrift grundsätzlich nicht zu empfehlen)

 - unterhalb der Schwellenwerte:
 - Baubeschaffungen: Nach VOB/A ist Freihändige Vergabe bis Auftragswert von 10.000 € und Beschränkte Ausschreibung je nach Gewerk bis Auftragswert zwischen 50.000 und 150.000 € ohne besondere Voraussetzung zulässig (§ 3 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 S. 2). Direktauftrag bis 3.000 € möglich (§ 3 Abs. 4)
 - Sonstige Beschaffungen: Zulässigkeit Direktauftrag bis 1.000 €
- In manchen Bundesländern werden diese Auftragswerte in ministeriellen Erlassen jedoch deutlich erhöht

Nutzung Spielraum im Hinblick auf Verfahrensart (2)

Problem: Vor allen Dingen bei Baubeschaffungen Gefahr, dass Mitarbeiter bzw. externe Architekten/Ingenieure gerne ein möglichst wenig restriktives Verfahren wählen, um dadurch die **Auswahlentscheidung steuern** zu können.

Zentrales Motiv hier in der Regel „**bekannt und bewährt**“. Davon profitiert in erster Linie der Mitarbeiter/Externe, da sein Aufwand dadurch niedrig gehalten wird. Dies betrifft insbesondere Externe, deren vertraglich geschuldeter Überwachungsaufwand umso niedriger ist, je besser er das zu überwachende Unternehmen in der Vergangenheit als zuverlässig erlebt hat.

Problem für den öffentlichen Auftraggeber: Markt wird in seiner Breite nicht mehr in Anspruch genommen, daneben Gefahr von Vetternwirtschaft/Korruption

Empfehlung:

- Sehr sorgfältig überlegen, ob die gewährten Spielräume wirklich voll ausgeschöpft werden oder ob in Verwaltungsvorschriften nicht einschränkende Vorgaben gemacht werden sollen.
- Eventuell hier nach Leistungen / Marktverhältnissen differenzieren (bei starkem Wettbewerb eher öffentlich ausschreiben).

Nutzung Spielraum im Hinblick auf Verfahrensart (3)

Interessante Option: Die **Verhandlungsvergabe/Freihändige Vergabe mit freiwilliger Bekanntgabe** analog § 20 Abs. 4 VOB/A. Die Maßgabe ist dabei: Jeder interessierte Teilnehmer kann zunächst am Verfahren teilnehmen. Absagen müssen immer begründet werden. Das Verfahren ist damit **öffentlichen Ausschreibung nachgebildet**, aber mit einem entscheidenden Unterschied: **Nachverhandlungen** sind zugelassen.

Einige Kommunen haben damit gute Erfahrungen gemacht.

Nutzung Spielraum im Hinblick auf Auswahl der Bieter (1)

Vergaberechtliche Vorgaben

- oberhalb der Schwellenwerte: bei nichtoffenem Verfahren mindestens 5 Bieter zur Angebotsabgabe auffordern, bei Verhandlungsverfahren mindestens 3 Bieter (§§ 51 Abs. 2 VgV, 3b EU Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 3 VOB/A) (hier konkretisierende Regelung grundsätzlich nicht zu empfehlen)
- unterhalb der Schwellenwerte: Im Regelfall sollen **mindestens drei Unternehmen** zur Angebotsabgabe aufgefordert werden (Ausnahme: Freihändige Bauvergaben), zwischen Anbietern soll dabei **möglichst gewechselt** werden (§§ 11 Abs. 1, Abs. 4, 12 Abs. 2 S. 1 u. 3 UVgO, 3b Abs. 3 u. 4 VOB/A).

Nutzung Spielraum im Hinblick auf Auswahl der Bieter (2)

Problem: Wie bei Entscheidung im Hinblick auf Verfahrensart Tendenz der handelnden Personen, Auswahlentscheidung nach dem Prinzip „bekannt und bewährt“ steuern zu wollen.

Mögliche Ansatzpunkte, um dem zu begegnen:

- Schaffung einer internen Unternehmensdatenbank, in die sich jedes interessierte Unternehmen nach objektiv festgelegten Kriterien eintragen lassen kann. Jedes in der Datenbank eingetragene Unternehmen muss dann faire Teilnahmechancen bekommen.
- Zahl der aufzufordernden Bieter wird je nach Auftragsvolumen (und ggf. Markt) gestaffelt erhöht.
- Pflicht, eine Mindestanzahl an externen Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern.
- Vergabestelle wird befugt/verpflichtet, mindestens ein/mehrere Unternehmen aus der vom Bedarfsträger vorgeschlagenen Bieterliste herunterzunehmen / bzw. in die Liste aufzunehmen.

Verwaltungsvorschrift

In die Verwaltungsvorschrift möglichst nur das, was sich nicht schon aus anderen Rechtsquellen (insbesondere dem GWB, VgV, VOB/A und UVgO) ergibt. Sonst können die eigentlichen Regelungsgehalte in der Informationsmasse untergehen. Grundsätzlich sollte nicht der falsche Eindruck erweckt werden, dass eine rechtssichere Vergabe alleine mithilfe der Verwaltungsvorschrift möglich sei.

Handbücher und Formulare

Vergabehandbuch Bau des Bundes *VHB*:

Das gesamte Handbuch kann als PDF-Datei kostenlos unter www.fib-bund.de heruntergeladen werden. Besonders interessant sind die Formulare, die als separate PDF-Dateien heruntergeladen werden können und von denen etliche auch für Vergabeverfahren im Liefer- und Dienstleistungsbereich verwendet werden können.

Beispielhaft auf Landesebene:

Vergabehandbuch für Liefer- und Dienstleistungen des Landes NRW:

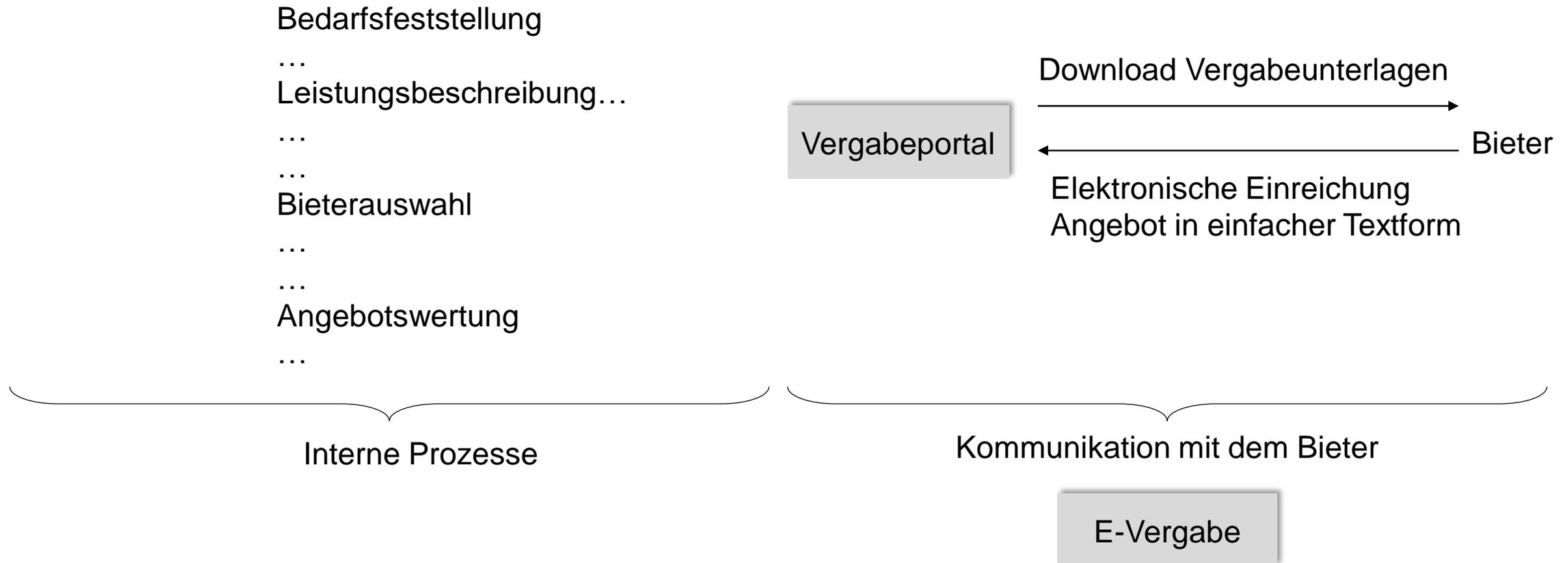
Kommunen in NRW können sich kostenlos unter www.vergabe.nrw.de/user/login?destination=node/63 registrieren. Dann können sie sich das gesamte Handbuch und die Formulare für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte herunterladen.

Mitarbeiter der Landesverwaltung NRW können das Handbuch auch als Printversion bei der Justizvollzugsanstalt Geldern bestellen (www.jva-druckmedien.de). Alle anderen Interessenten können ein Exemplar über den Verlag Reguvis erwerben: <https://shop.reguvis.de/leistungen-vol/vhb-nrw/>

Teil 5b : Einsatz von Informationstechnologie

Digitale Kommunikation zwischen Auftraggeber und Bieter,
Digitalisierung der internen Prozesse, Marktüberblick

Überblick



Rechtlicher Rahmen (1)

Kommunikation mit dem Bieter (Vergabeportal):

Grundsatz: Ab 1.1.2020 ist die Kommunikation zwischen Bieter und öffentlichem Auftraggeber elektronisch abzuwickeln (E-Vergabe).

Ausnahmen:

- Baubeschaffungen unterhalb der Schwellenwerte
- Bei sonstigen Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte:
 - Auftragswert unter 25.000 €
 - Beschränkte Ausschreibung bzw. Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb

Für diese Kommunikation gelten folgende Vorgaben:

a) Die Vergabeunterlagen für Bieter unentgeltlich, uneingeschränkt, vollständig, direkt und ohne Registrierung abrufbar sein.

Angabe einer Mailadresse, über die Bieter die Unterlagen anfordern kann, genügt nicht.

Rechtlicher Rahmen (2)

b) Hohe Anforderungen an Daten- und Manipulationssicherheit

Insbesondere:

- vorfristiger Zugriff auf die empfangenen Daten muss ausgeschlossen sein.
- Termin für den erstmaligen Zugriff auf die empfangenen Daten kann nur von den Berechtigten festgelegt oder geändert werden.
- Empfangene Daten können nicht an Unberechtigte übermittelt werden.
- Verstöße oder versuchte Verstöße können eindeutig festgestellt werden.

Interne Prozesse: Nur Verpflichtung zur Speicherung der Daten. Diese Anforderung heutzutage faktisch immer erfüllt, da keine relevanten Informationen (nur) handschriftlich existieren.

Marktüberblick – einige Anbieter



Marktüberblick - Angebotspalette

Der Markt für Softwarelösungen zur Unterstützung öffentlicher Beschaffung ist zersplittert und intransparent.

Einige Anbieter betreiben nur ein Vergabeportal für die E-Vergabe.

Beispiele: Deutsches Ausschreibungsblatt, Staatsanzeiger Baden-Württemberg, evergabe.de

Andere Anbieter bieten sowohl ein/mehrere Vergabeportal(e) wie auch eine Spezialsoftware für die Organisation interner Prozesse an (Vergabemanagementsystem). Im Umfang unterscheidet sich diese Spezialsoftware aber zum Teil erheblich.

Beispiele: cosinex, Vortal, R.I.B, Healy Hudson, B_I MEDIEN

Administration Intelligence konzentriert sich in erster Linie auf die Spezialsoftware zur Organisation der internen Prozesse. Das Unternehmen arbeitet eng mit Vergabeportalen als Vertriebspartner zusammen (insbesondere Deutsches Ausschreibungsblatt, Staatsanzeiger Baden-Württemberg, evergabe.de) und stellt z.T. auch die Technologie für die Portale bereit.

Vergabe 24 betreibt im Wesentlichen ein „Meta“-Portal, von dem aus Bieter auf die Angebote der Vergabe 24-Gesellschafter zugreifen können (z. B. Deutsches Ausschreibungsblatt, Staatsanzeiger Baden-Württemberg, evergabe.de und B_I MEDIEN).

Kommunikation mit dem Bieter (Vergabeportal)

Interesse des öffentlichen Auftraggebers: Abwicklung der eigenen Vergabeverfahren auf einem Vergabeportal, über die alle E-Vergabeverfahren abgewickelt werden oder zumindest recherchierbar sind. Denn auf einer solchen Plattform würde eigenes Beschaffungsvorhaben alle potentiellen Interessenten erreichen. Ein solches Portal existiert jedoch nicht.

Oberhalb der Schwellenwerte: Recherche über Datenbank TED möglich, aber Abwicklung dann über einzelne Vergabeportale, die über Links erreichbar sind.

Unterhalb der Schwellenwerte: Zumindest für Liefer- und Dienstleistungen Verpflichtung der Veröffentlichung über www.bund.de. Allerdings wird diese Vorgabe vielfach ignoriert.

Die existierenden Vergabeportale sind überwiegend browserbasiert, Download von Software auf eigene Rechner i.d.R. weder für Bieter noch Auftraggeber erforderlich.

Die Nutzung ist für Auftraggeber überwiegend kostenpflichtig. Für Bieter ist Einsehen der Angebote und Teilnahme am Vergabeverfahren dagegen kostenfrei. Eine komfortable Suche sowie weitere Funktionen sind für Bieter dagegen nur gegen Aufpreis möglich.

Einige Unternehmen durchforsten systematisch alle Plattformen nach Angeboten. Diese Daten werden aufbereitet und an Betreiber von Vergabeportalen verkauft. Diese Daten werden den Bietern gegen Entgelt zur Verfügung gestellt, um das Manko der zersplitterten Portallandschaft auszugleichen.

Beispiel: Vergabeportale des Unternehmens *cosinex*

cosinex stellt zum einen Technologie für landesweite Portale bereit:

Beispiele:

Vergabemarktplatz NRW

Vergabemarktplatz Rheinland-Pfalz

Vergabemarktplatz Brandenburg

Vergabemarktplatz BW

Wird von den jeweiligen
Bundesländern betrieben.

Daneben in Zusammenarbeit mit dem *Verlag Bundesanzeiger* das baugleiche bundesweit aufgestelltes *Deutsches Vergabeportal*.

Daneben bietet cosinex die Möglichkeit beschränkter Vergabeportale Dort sind dann nur Vergabeverfahren bestimmter öffentlicher Auftraggeber sichtbar. Beispiele: Stadt Köln, Wirtschaftsregion Aachen, GIZ

Beispiel: *B_I eVergabe* des Unternehmens *B_I MEDIEN*

Das Unternehmen kommt aus dem norddeutschen Raum, ist inzwischen aber bundesweit präsent. Eine Besonderheit ist hier, dass elementare Vergabemanagement-Funktionen im Preis inbegriffen sind.

Kosten: Verschiedene Modelle:

- Projektmodell mit Einzelabrechnung (75 € pro Vergabe, günstigere Prepaid-Pakete zu erwerben)
- Laufzeitmodell mit Vergabe-Flatrate (je nach Zahl der Nutzer pro Vergabestelle ab ca. 150 € mtl.)

Nähere Informationen:

<https://www.bi-medien.de/evergabe-preise-pakete.bi>

Interne Prozesse - Überblick

Hier stellen sich folgende Fragen:

1. Soll das Vergabeverfahren auch intern vollelektronisch abgewickelt werden?

Elektronische Akte

2. Soll das Vergabeverfahren daneben durch Spezialanwendungen elektronisch unterstützt werden (z. B. automatische Berechnung von Fristen, Anwendung von Bewertungsmethoden)?

Vergabemanagementsystem

3. Sollen daneben weitere Elemente der Beschaffung (z. B. Bedarfsplanung, Rechnungswesen, Abruf aus Rahmenvereinbarungen) in einem integrierten System genutzt werden?

E-Beschaffung /
E-Procurement

Wer nur mit elektronischer Vergabeakte operieren möchte, kann auf allgemeine Software zurückgreifen.

Spezialsoftware der oben genannten Anbieter ermöglicht neben Führen einer elektronischen Vergabeakte Vergabemanagementfunktionen in unterschiedlichem Umfang und z.T. auch E-Beschaffung.

Elektronische Akte

Die elektronische Akte enthält alle Dokumente eines Vergabevorgangs (z. B. Leistungsverzeichnis, Angebote, Schriftverkehr, Auswertungen, Vergabevermerk), sie ist damit eine elektronische Vergabeakte.

Der Workflow wird über ein System hinterlegter Rollen und Rechte gesteuert.

Sofern keine bestimmte Reihenfolge einzuhalten ist, können alle gleichzeitig an einer Akte arbeiten, sodass Transport- und Liegezeiten entfallen.

Der Verfahrensgang kann genau nachvollzogen werden, da kein Dokument überschrieben oder gelöscht wird. Alle Änderungen werden als neue Version gespeichert. Akte kann in einem nicht mehr abänderbaren Zustand versetzt werden.

Es existiert eine Fülle von Anbietern für Software, die eine elektronische Aktenführung ermöglicht, insbesondere über ein sog. Dokumentenmanagementsystem.

Vergabemanagementsystem

Mögliche Elemente eines Vergabemanagementsystems:

- Elektronische Vergabeakte *und zusätzlich:*
- Erstellung der Leistungsbeschreibung für Lieferungen und Leistungen (im Baubereich existiert dagegen etablierte AVA-Software, hier ist dann eine reibungslos funktionierende Schnittstelle wichtiger).
- Hilfestellungen bei der Wahl der Verfahrensart
- Festlegung und Überwachung von Fristen
- Unterstützung bei der Eignungsprüfung
- Unterstützung bei der formalen Angebotsprüfung
- Automatisierte rechnerische Überprüfung der Angebote
- Unterstützung bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots (Zuschlagskriterien, Bewertungsmethoden)
- Automatisierte Erzeugung eines Vergabevermerks
- Automatisierte Zuschlags- / Absagemitteilung

E-Beschaffung / E-Procurement

Mögliche Elemente einer E-Beschaffung-Software:

- Elemente eines Vergabemanagementsystems (inklusive elektronische Vergabeakte) *und zusätzlich:*
- Anlegen und Verwalten einer Bieterdatenbank
- Unterstützung bei der Bedarfsplanung (z. B. Bedarfsabfragen des Einkaufs, Anforderungen der Bedarfsträger, Bündelungstools)
- Rechnungslegung und Verbuchung (hier ist dann reibungslos funktionierende Schnittstelle zu ERP-Software wie SAP, Infoma oder Mach erforderlich)
- Abwicklung (insbesondere Beschaffung aus Katalog bei Rahmenvereinbarungen und C-Artikeln)
- Vertragsmanagement (z. B. Übersicht über existierende Verträge, Fristenkontrolle)

Beispiel E-Beschaffung: *Administration Intelligence AG* - Angebot, Vertrieb und Kosten

Angebotene Module:

- Vergabemanagementsystem (in unterschiedlich umfangreichen Varianten *AI Vergabemanager* oder *AI Vergabeassistent*). Hier auch Einzelkomponenten für Bedarfsträger und Zentraleinheit (ZVS / Einkauf)
- Bedarfsplanung
- Katalog
- Auktion

Vertrieb und Kosten:

Die Administration Intelligence AG bietet zum einen individuelle Lösungen mit Integration in die IT-Landschaft an (interessant für größere öffentliche Auftraggeber, z. B. für Beschaffungsamt des BMI, im kommunalen Bereich ab Größenklasse Städte Köln, Frankfurt oder Düsseldorf). Zum anderen werden standardisierte Vergabelösungen als „Software as a service“-Modell (in der Cloud) im Wesentlichen über Ihre Vertriebspartner angeboten, wie z. B. Deutsches Ausschreibungsblatt, Staatsanzeiger Baden-Württemberg und evergabe.de. Diese erstellen und pflegen die Schnittstellen zwischen ihren Portalen und der Software von Administration Intelligence.

Standardpreise bei evergabe.de: je nach Vertragslaufzeit zwischen 39 € und 100 € pro Nutzer und Monat

Beispiel E-Beschaffung: *cosinex*

Angebotene Module:

- Vergabemanagementsystem (in unterschiedlich umfangreichen Varianten, näher hierzu:

<https://www.cosinex.de/produkte/produkt-vms/vergabemanagementsystem-editionen.html>

Dadurch, dass der gleiche Anbieter auch die Vergabemarktplätze betreibt, ist eine reibungsloses Zusammenspiel zwischen Vergabemanagementsystem und Vergabemarktplatz gewährleistet.

- Katalog
- Daneben einige weitgehend kostenfreie Zusatzangebote (z. B. CPVcode.de und NUTScode.de [Suchmaschinen], Fristenrechner.de)

Vertrieb und Kosten:

Direktvertrieb

Zu den Kosten: Je nach Variante Listenpreise von 41 € bis 149 € pro Nutzer und Monat (Preisliste s. Link oben)

Teil 5c: Controlling

Grundlagen und Praxisbeispiele

Controlling: Übersicht

Begriff: Bereitstellung von **Informationen** für Entscheidungsträger

Zweck: Schaffung von **Transparenz** für Planung, Steuerung und Kontrolle \Rightarrow Grundlage für strategische Beschaffung

Instrumente Ermittlung von **Kennzahlen**, die in aufbereiteter und analysierter Form über **Berichtswesen** zu Entscheidungsträgern gelangen.

Instrument zur Ermittlung sinnvoller Kennzahlen: Balanced Score Card (1)



Zunächst vergegenwärtigt man sich noch einmal, welche strategischen Ziele verfolgt werden.

Sodann werden verschiedene Perspektiven definiert, die eine Gesamtsicht ermöglichen.

Klassische Perspektiven: Kunden, Potenzial, Prozesse, Finanzen. Hier ein Vorschlag für mögliche Umsetzung für öffentliche Beschaffung. Andere Perspektiven können z. B. sein: Personal, Innovation, Umweltschonung

Instrument zur Ermittlung sinnvoller Kennzahlen: Balanced Score Card (2)

Aus den strategischen Zielen werden spezifischere Ziele für die einzelne Perspektive abgeleitet.

Ziele sollten möglichst S.M.A.R.T sein (specific, measurable, achievable, realistic, time bound).

Für das Ziel wird eine Kennzahl bestimmt, seine Vergleichsgröße und die Messpräzision bestimmt.

Vorgaben werden formuliert und ggf. Maßnahmen getroffen.

Beispiel:

Niedrige Beschaffungskosten

Ziele 1. Volle Ausschöpfung des Markts 2...3..

Kennzahlen 1. Quote Öffentliche Ausschreibung 2...3...

Vorgaben 1. 50 % 2...3...

Maßnahmen 1. Änderung interner Vorgaben 2...3...

Kennzahlen

Faktoren, die Aussagekraft bestimmen

Gegenstand

Wird durch das Ziel vorgegeben

Sollte möglichst **spezifisch** sein, um Aussagekraft zu erhöhen.

Vergleichsgröße

Soll-Wert

z. B. politische Vorgabe

Vergangener Wert

z. B. Vergleich mit vergangenen Jahren

Externer Wert

Benchmarking

z. B. mit vergleichbarer Kommune

Messpräzision

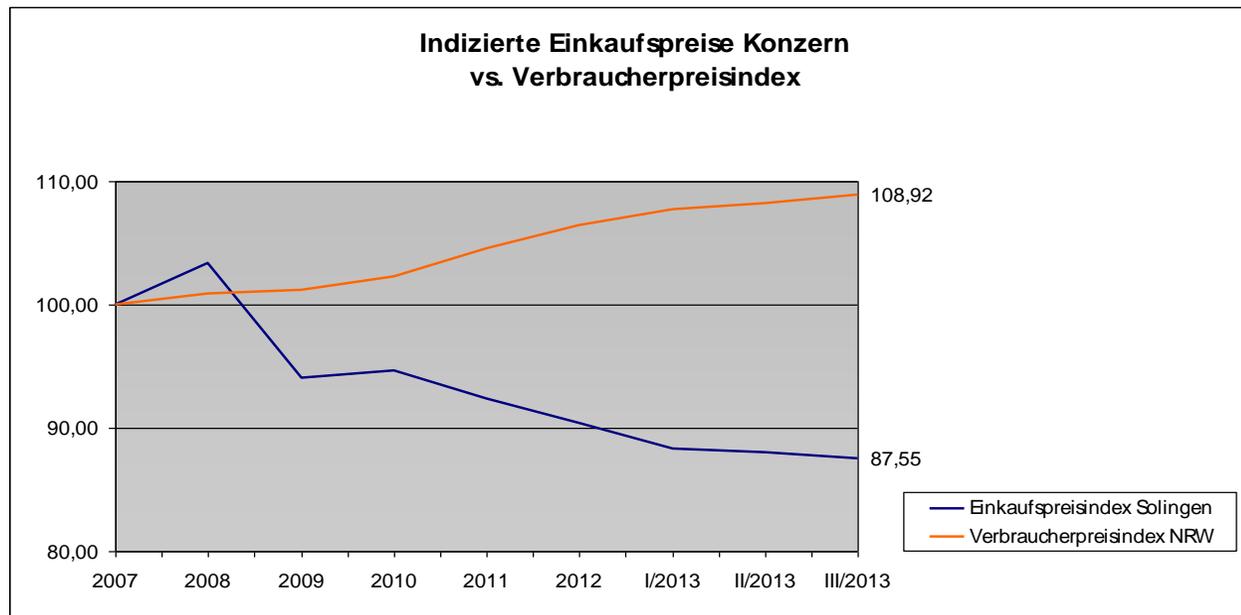
Höhere Präzision führt zu höherem Aufwand. Kosten-Nutzen-Analyse, welches Maß an Präzision nötig.

Best-Practice-Beispiel: *Controlling Stadt Solingen* „Preisindex“

Die Stadt Solingen hatte sich zum Ziel gesetzt, die Höhe ihrer Beschaffungskosten für bestimmte Produkte einem Benchmark zu unterwerfen.

Entscheidende Frage: Welcher Vergleichswert? Optionen: Mit anderen Teilorganisationen (Konzerntöchter), mit anderen öffentlichen Auftraggebern, mit privaten Auftraggebern, mit vergangenen eigenen Werten, mit Indexwerten.

Im Rahmen einer Nutzwertanalyse (Entscheidungskriterien u. a. Aufwand, Vergleichbarkeit, Objektivität) entschied sich die Stadt Solingen dann für einen Preisindex, und zwar sowohl für einzelne Warengruppen, als auch umsatzproportional aggregiert.



Zentrale
Warengruppen,
Jahresvolumen
ca. 27 Mio €

Best-Practice-Beispiel: *Controlling Universitätsklinik Frankfurt* „Vergabestelle“

Mithilfe einer Excel-Tabelle misst die Vergabestelle u. a. drei Aspekte:

- Durchlaufzeiten in der Vergabestelle
- Differenz zwischen vorab erstellter Kostenschätzung und tatsächlichem Auftragswert
- Anzahl der Bieterfragen, Mails und Rügen (Prozessqualität)

Tabellen können auf Wunsch zur Verfügung gestellt werden.

Es ist das Vergabemanagementsystem von *Healy Hudson* im Einsatz, aus dem die meisten Werte generiert werden können.

Ehemaliger Leiter der Vergabestelle: Adrian Ziomek, der sich auf Beschaffungscontrolling spezialisiert hat und für Austausch zu dieser Frage immer offen ist (a.ziomek@vgf-ffm.de). Herr Ziomek ist auch Moderator der Gruppe „Vergabecontrolling“ beim Verwaltungs- und Beschaffernetzwerk.

Best-Practice-Beispiel: *Einkaufsberichte*

Einzelne große öffentliche Auftraggeber erstellen regelmäßig Einkaufsberichte, in denen Sie Rechenschaft über ihre Einkaufsaktivitäten ablegen. Zwei Beispiele:

Landschaftsverband Rheinland: *Einkauf im LVR – Jahresbericht 2017* (Controlling-Teil ab S. 27)

Stadt Hamburg: *Tätigkeitsbericht 2017* (Controlling-Teil ab S. 4)

Kooperation bei Controlling: Benchmarking mit anderen Auftraggebern

Entscheidend für den Erfolg: Finden von Vergleichspartnern

Möglichkeiten:

- Vorschlag an die *KGSt*, einen Vergleichsring einzurichten.
<https://www.kgst.de/aktive-vergleichsringe>
- Teilnahme am Benchmarking „Top-Kennzahlen im Einkauf“ des *Bundesverbands für Materialwirtschaft*
- Vergleichskreis, initiiert von Adrian Ziomek. Herr Ziomek (s vorherige Folie). Bei Interesse können Sie sich unmittelbar mit ihm in Verbindung setzen (a.ziomek@vgf-ffm.de).
- Vergleichskreis beim Unternehmen *Interkommunale Vergleichssysteme*