

Regionales Servicecenter Vergaben – Weiterentwicklung einer regionalen E-Vergabepattform zu einem Shared Service Center

Ralf Daum

Duale Hochschule Baden-Württemberg Mannheim
Coblitzallee 1-9, 68163 Mannheim
ralf.daum@dhbw-mannheim.de

Abstract: Ein Großteil der Kommunen in der Metropolregion Rhein-Neckar wickelt Ausschreibungen über eine gemeinsame E-Vergabepattform ab. Die Bearbeitung der einzelnen Vergabevorgänge erfolgt auf Basis einheitlicher Formulare aber eigenständig durch jede Kommune. Die Komplexität des öffentlichen Vergaberechts erschwert zunehmend eine rechtssichere Abwicklung von Vergabeverfahren. E-Government bietet die Möglichkeit, die interkommunale Kooperation im Bereich Vergaben weiter auszubauen. Der Beitrag zeigt auf, wie ein regionales Servicecenter Vergaben als Shared Service Center die an der E-Vergabepattform beteiligten Kommunen unterstützen kann. Die zentrale Dienstleistung des Servicecenters besteht in der rechtssicheren und rechtskonformen Durchführung von Vergabeverfahren. Dabei geht es vorrangig um die formale Abwicklung bezüglich Vergabe- und Vertragsrecht. Die Zuständigkeit für die Beschreibung des Bedarfes und die Bewertung der Angebote inklusive Vergabeentscheidung liegt weiterhin bei den einzelnen Kommunen, die über das jeweilige fachliche Know-how verfügen. Die E-Vergabepattform inklusive Vergabemanagementsystem stimmt die einzelnen Arbeitsschritte im Vergabeprozess aufeinander ab und weist sie den beteiligten Sachbearbeiter/-innen in Kommunen beziehungsweise Servicecenter automatisiert zu.

1 Situation im öffentlichen Vergabewesen

1.1 Komplexität des öffentlichen Vergabewesens

In den vergangenen Jahren hat die Komplexität von Beschaffungs- und Vergabevorgängen im öffentlichen Sektor zum Leidwesen der öffentlichen Auftraggeber und der Bewerber beziehungsweise Bieter ständig zugenommen. Die Ursachen liegen in den unterschiedlichen Anforderungen, die an das öffentliche Beschaffungs- beziehungsweise Vergabewesen⁵ gestellt werden. Ein zentraler Anspruch ist die Ordnungsmäßigkeit der Beschaffungs- beziehungsweise Vergabevorgänge. Es geht dabei unter anderem um

⁵ Im Folgenden werden die Begriffe „Vergabe“ und „Beschaffung“ synonym verwendet.

Themen wie Korruptionsbekämpfung und -vermeidung. Die Abwicklung von Vergabeverfahren muss nach für alle Beteiligte nachvollziehbaren und rechtlich überprüfbaren Grundsätzen erfolgen. Entsprechende Anforderungen bestehen für die Dokumentation aller Schritte und Entscheidungen. Ein weiteres Ziel liegt ebenso wie bei privaten Unternehmen in der Wirtschaftlichkeit der Beschaffung. Entgegen des weit verbreiteten Vorurteils, dass öffentliche Auftraggeber immer „den niedrigsten Angebotspreis beauftragen müssen“, geht es bei einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht um den niedrigsten Preis, sondern um das insgesamt wirtschaftlichste Angebot (Verhältnis Leistung und Preis). Durch verschiedene Vorgaben der Europäischen Union haben die Wettbewerbsförderung, die Gleichbehandlung und die Förderung des Mittelstandes stark an Bedeutung gewonnen. Im Sinne des Wettbewerbsgrundsatzes sollen eindeutige, formalisierte Verfahren bewirken, dass möglichst viele Anbieter die Gelegenheit bekommen, ihre Leistungen und Produkte anzubieten. Die Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sorgen dafür, dass für alle Marktteilnehmer im Wettbewerb gleiche Chancen bestehen. Persönliche, sachliche oder lokale Bevorzugungen dürfen das Vergabeverfahren beziehungsweise die Zuschlagserteilung nicht beeinflussen. Die Pflicht zur Unterteilung eines Auftrags in Teillose (Aufteilung der Menge) beziehungsweise Fachlose (Trennung nach Art oder Fachgebiet) schafft die Voraussetzungen, dass sich mittelständische Unternehmen auch an der Vergabe von Großaufträgen beteiligen können. Da sich öffentliche Einrichtungen aufgrund ihrer Vorbildfunktion und ihrer Nachfragemacht als Instrumente einer Nachhaltigkeitspolitik eignen, spielen soziale und ökologische Kriterien bei öffentlichen Beschaffungen eine zunehmende Rolle [Sa11]. Seitens der lokalen politischen Vertretungen besteht der Wunsch, das öffentliche Vergabewesen auch zur Förderung der regionalen Wirtschaft, zur Sicherung von Arbeitsplätzen, Verfolgung lokaler sozialpolitischer Zielsetzungen und so weiter zu nutzen. Schließlich geht es im öffentlichen Sektor genauso wie in der Privatwirtschaft um die Deckung der betrieblichen Bedarfe, die zur Leistungserstellung erforderlich sind.

Zwischen den verschiedenen Anforderungen bestehen zahlreiche Zielkonflikte. Der Wunsch die regionale Wirtschaft zu unterstützen steht im Widerspruch zum Gleichbehandlungsgrundsatz. Der Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit kann gegensätzlich zur Wirtschaftlichkeit stehen oder sogar die notwendige, zeitnahe Deckung von betrieblichen Bedarfen gefährden und so weiter

Die verschiedenen Anforderungen finden ihren Niederschlag in zahlreichen Regeln und Vorschriften, die der Oberbegriff „Vergaberecht“ zusammenfasst. Zu den wesentlichen rechtlichen Vorschriften zum Vergabewesen zählen unter anderem das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die Vergabeverordnung, das Haushaltsgrundsätzegesetz, die Bundeshaushaltsordnung, die Landeshaushaltsordnungen, Gemeindeordnungen, Gemeindehaushaltsverordnungen. Drei Regelwerke machen konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung der Vergabeverfahren: die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), die Vergabe- und Vertragsordnung für Lieferungen und Leistungen (VOL) und die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF). Erschwerend kommt hinzu, dass das Vergaberecht zweigeteilt ist in einen nationalen und einen europäischen Teil, abhängig davon, ob das Auftragsvolumen europarechtlich vorgegebene Schwellenwerte erreicht. Beispielsweise liegen derzeit diese Schwellenwerte für Bau-

aufträge bei 4.845.000 Euro (netto), für Warenlieferaufträge bei 193.000 Euro (netto) und für Dienstleistungsaufträge bei 193.000 Euro (netto). Je nachdem, ob ein Beschaffungsvorgang dem nationalen oder dem EU-Bereich unterliegt, unterscheiden sich die Verfahrensgestaltung, die Transparenz- und Bekanntmachungspflichten und die Nachprüfungsmöglichkeiten für die Bieter [WS10].

Eine Komplexität anderer Art besteht bei der elektronischen Unterstützung des öffentlichen Vergabewesens. Seit Beginn des neuen Jahrtausends hat die elektronische Abwicklung von Vergabeprozessen Einzug in das deutsche Vergaberecht gehalten [He05]. Beschleunigt wurde dies durch den Aktionsplan der EU aus dem Jahr 2004 zur Einführung voll elektronischer Vergabesysteme in den Mitgliedsstaaten der EU bis Ende 2007. Das angestrebte Ziel hat Deutschland zwar verfehlt [EC10]. Dennoch steigt kontinuierlich der Einsatz der elektronischen Vergabe. Das Spektrum reicht von reinen Bekanntmachungsplattformen, die zur Veröffentlichung von Bekanntmachungstexten öffentlicher Vergaben beziehungsweise offener Verfahren gegebenenfalls inklusive elektronischer Bereitstellung der Vergabeunterlagen dienen, bis hin zu Vergabeplattformen, die zusätzlich auf Bieterseite die elektronische Angebotsabgabe und auf Verwaltungsseite die Annahme und Aufbewahrung der Angebote unterstützt [Ru09]. Die Bedeutung der elektronischen Vergabe im öffentlichen Vergabewesen nimmt ständig zu. Beispielsweise nimmt das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern seit dem 01.01.2010 Angebote nur noch elektronisch entgegen. Desgleichen bauen die Bundesländer und die Kommunen die E-Vergabe ständig aus, so dass mittlerweile eine Vielzahl unterschiedlicher E-Vergabeplattformen in Deutschland existiert [La10].

1.2 Auswirkungen auf Auftraggeber und Bieter

Im kommunalen Bereich führt die Komplexität des Vergaberechts zu unterschiedlichen negativen Wirkungen. Die Fülle an Regelungen erhöht den Aufwand bei der Abwicklung von Vergabeverfahren. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kenntnis über das Vergaberecht allein nicht ausreicht, rechtskonforme Vergabevorgänge durchzuführen. Zusätzlich bedarf es Kenntnisse von einschlägigen Vergabekammerentscheidungen oder Oberlandesgerichtsurteilen. Viele Vergabestellen fühlen sich deshalb überfordert. Dies trifft nicht nur auf kleinere Kommunen zu, die selten öffentliche Ausschreibungen durchführen, sondern auch auf große Kommunen in Verbindung mit selten auftretenden Beschaffungsvorgängen. Immer häufiger ziehen deshalb selbst große öffentliche Auftraggeber bei Ausschreibungen externe Vergaberechtexterten hinzu, um die (finanziellen) Risiken, die sich aus Aufhebungen, Nachprüfungsverfahren und so weiter ergeben, zu reduzieren [RIL08]. Ein ähnliches Bild zeigt sich auf Seiten der Bewerber und Bieter. Die meisten Unternehmen, die sich erstmals auf öffentliche Ausschreibungen bewerben, scheitern aufgrund formaler Fehler. Viele belassen es bei einem einmaligen Versuch. Gerade kleine und mittelständische Unternehmen kapitulieren anhand der Fülle an formalen Vorgaben, Formularen und so weiter beim Bearbeiten und Abgeben eines Angebots. Den öffentlichen Auftraggebern entsteht dadurch ein großer Nachteil, weil das Fehlen leistungsfähiger Unternehmen den eigentlich gewünschten, breiten Wettbewerb sowie die Förderung des Mittelstandes einschränkt. Spezielle Auftragsberatungsstellen, beispielsweise auf Ebene der Industrie- und Handelskammern, die sowohl

Unternehmen als auch öffentliche Auftraggeber in allen Fragen des öffentlichen Auftragswesens unterstützen, bieten zwar eine wichtige Hilfestellung, kurieren aber letztendlich nur die Symptome [Da11]. Elektronische Vergabelösungen besitzen das Potenzial, die Komplexität des öffentlichen Vergabewesens für Auftraggeber und Bieter beherrschbar zu machen [GS02]. Bislang konnten diese Möglichkeiten noch nicht flächendeckend genutzt werden. Bewerber beziehungsweise Bieter müssen sich auf jeder einzelnen, häufig kostenpflichtigen Plattform separat anmelden und einarbeiten. Regelmäßig kritisieren sie, dass ein zentraler elektronischer Zugang zu allen Ausschreibungen des Bundes, der Länder und der Kommunen fehlt [BDI10]. Auch die weiterhin offenen Fragestellungen zum Einsatz der elektronischen Signatur bei elektronischen Ausschreibungen erschweren die Nutzung der E-Vergabe [SBA09]. In der Summe schrecken die hohen Kosten für die mehrfache Registrierung und Einarbeitung in unterschiedliche E-Vergabesysteme sowie die Beschaffung elektronischer Signaturen besonders kleine und mittelständische Unternehmen von der Nutzung der E-Vergabe ab.

2. Aktuelle Entwicklungen im öffentlichen Vergabewesen

2.1 Elektronische Vergaben am Beispiel des Vergabeportals der Metropolregion Rhein-Neckar

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und der Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) haben im Jahr 2010 ein besonders zukunftsweisendes Konzept für eine elektronische Vergabelösung mit dem Preis „Innovation schafft Vorsprung“ ausgezeichnet.

Unter der E-Vergabepattform⁶ „www.auftragsboerse.de“ stellt die Metropolregion Rhein-Neckar⁷ alle Informationen zu aktuellen Ausschreibungen aus der Region online zur Verfügung. Auf Seiten der Bieter entfällt die mehrfache Anmeldung und Einarbeitung in unterschiedliche Bekanntmachungsplattformen. Zusätzlich stehen die Vergabeunterlagen der beteiligten Kommunen kostenlos zur Bearbeitung bereit. Bei Bedarf unterstützt ein so genanntes Bieterwerkzeug die Bieter beim Ausfüllen der Unterlagen. Es strukturiert durch Dialogmasken die Bearbeitung der unterschiedlichen Formulare, weist durch Plausibilitätsprüfungen auf Lücken oder Fehler hin und verhilft so zu einem vollständigen und formal korrekten Angebot. Ein wesentliches Element des Konzeptes bildet die Vereinheitlichung und ständige Aktualisierung der Formulare/Vordrucke, die die beteiligten Kommunen über die Ländergrenzen hinweg, anwenden. Insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen soll damit der Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen erleichtert werden.

⁶ Mit dem Vergabeportal der Metropolregion Rhein-Neckar wird bewusst nicht das Ziel verfolgt, eine kommunale Einkaufsgemeinschaft aufzubauen. Um dies zu unterstreichen, verzichtet der Beitrag im Folgenden auf den gängigen Begriff „E-Procurement“ und verwendet nur die Begriffe „E-Vergabe“, „Vergabepattform“ usw. Auch inhaltlich geht der Beitrag auf dieses Thema nicht ein.

⁷ Die Metropolregion Rhein-Neckar umfasst sieben Landkreise und acht kreisfreie Städte in den drei Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen. Die größten Städte sind Mannheim, Heidelberg und Ludwigshafen.

Auch auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber entstehen durch die Nutzung der E-Vergabepattform zahlreiche Vorteile. Sie bietet den Vergabestellen eine vollständig workflowbasierte elektronische Unterstützung bei der Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation des Vergabeprozesses. Neben der Entlastung der Sachbearbeiter/-innen von Routinetätigkeiten entsteht die Chance zur Optimierung der internen Vergabeprozesse. Jede Kommune setzt dabei eigenständig die E-Vergabepattform ein.

Die Metropolregion Rhein-Neckar hat diesen Entwicklungsprozess über die Zusammenarbeit im Arbeitskreis „Vergabe öffentlicher Aufträge“, an dem neben Experten aus kommunalen Vergabestellen auch Vertreter der Handwerkskammern und der Industrie- und Handelskammern der Region teilgenommen haben, koordiniert und die E-Vergabepattform als Application Service Providing-Modell (ASP) zentral als Rahmenvertrag ausgeschrieben. Die Einführung der Software sowie die Abrechnung zwischen ASP-Anbieter und den einzelnen Kommunen werden jeweils bilateral geregelt [BD10].

2.2 Zentralisierung von Vergabevorgängen

Die hohe Komplexität des öffentlichen Vergabewesens und die damit verbundenen Risiken für öffentliche Auftraggeber führen zunehmend zu einer Überforderung der betroffenen Sachbearbeiter/-innen und damit zu einer steigenden Unzufriedenheit. Dies gilt vor allem für diejenigen, die hauptsächlich Fachaufgaben in ihrer Dienststellen wahrnehmen und sich nur am Rande mit dem Thema Vergabe beschäftigen müssen. Trotz zahlreicher Vorteile, die sich durch eine Zentralisierung der Vergabevorgänge ergeben könnten, organisieren die meisten öffentlichen Auftraggeber ihre Beschaffung dezentral [Bo11]. Lediglich einige große Kommunen, die eine entsprechende Anzahl an Vergabevorgängen pro Jahr durchführen, reagieren auf diese Situation vermehrt mit der Bildung von zentralen Einheiten. Je nach Kommune nehmen diese zentralen Einheiten unterschiedliche Aufgaben wahr. Folgende wesentliche Aufgaben lassen sich identifizieren:

- Beratung und Unterstützung bei der Durchführung von Vergabevorgängen
- Kompetenzaufbau, zum Beispiel Durchführung von Weiterbildungen zum Vergabewesen
- Abwicklung von kompletten Vergabevorgängen
- Bedarfsbündelung, zum Beispiel Standardisierung von Produkten und Ausschreibung von Rahmenverträgen

Bei der Beratung und Unterstützung bei der Durchführung von Vergabevorgängen wickeln die zentralen Einheiten keine Vergabeprozesse ab. Federführend bleibt die Dienststelle, bei der der Bedarf auftritt⁸. Die zentrale Einheit berät und gibt Empfehlungen, wie Vergabevorgänge abgewickelt werden können.

Beim Kompetenzaufbau geht es darum, Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Bedarfsstellen in die Lage zu versetzen, nach und nach auch komplexere Vergabevorgänge eigenständig durchführen zu können. Dies geschieht durch ein regelmäßig angebotenes

⁸ So genannte Bedarfsstellen.

Fortbildungsprogramm und den Aufbau eines Wissensmanagements zum Thema Vergabewesen. Das Wissensmanagement umfasst unter anderem Informationsportale im Intranet und Internet sowie den Aufbau von FAQs aus der Beratungstätigkeit bis hin zum Einsatz von Web 2.0-Werkzeugen. Durch die Kombination der E-Learning-Angebote mit persönlichen Schulungen und praktischen Beratungen an aktuellen Vergabevorgängen entsteht integriertes Lernen (Blended Learning), das zusätzliche Chancen bietet [HK03].

Einige Kommunen lassen komplette Vergabevorgänge von zentralen Einheiten, so genannten zentralen Vergabestellen, durchführen. Dabei geht die Federführung oder zumindest ein Teil davon auf die zentrale Vergabestelle über. Die Abwicklung von kompletten Vergabevorgängen durch die zentrale Einheit birgt aber die Gefahr, dass es zu Spannungen zwischen zentraler Vergabestelle und Bedarfsstellen kommt. Hier bietet sich eine klare Trennung der Prozessschritte nach Entscheidungen über fachliche Fragen und Entscheidungen bezüglich Vergabe- und Vertragsrecht an. Die Zuständigkeit für fachliche Fragen liegt bei den Bedarfsstellen, die über das jeweilige fachliche Know-how verfügen. Die Entscheidungen bezüglich Vergabe- und Vertragsrecht benötigen das spezielle Know-how zu diesem Themengebiet. Insofern liegt die Zuständigkeit bei der zentralen Einheit, die durch die stadtweite Zuständigkeit auch die notwendige Größe, insbesondere aus personeller Sicht, besitzt und eine ständige Arbeitsfähigkeit (Vertretungsregelungen et cetera) gewährleistet.

Die Zentralisierung erhöht außerdem die Transparenz bezüglich der gesamten Beschaffungsaktivitäten einer Kommune. Ähnliche Bedarfe in verschiedenen Dienststellen werden sichtbar und erleichtern Bedarfsbündelung, zum Beispiel durch Standardisierung von Produkten und Ausschreibung von Rahmenverträgen.

Die beschriebene Zentralisierung eignet sich in erster Linie für größere Kommunen. Für kleine und mittlere Kommunen ist diese Vorgehensweise aufgrund der geringeren und unregelmäßiger auftretenden Anzahl von Vergabevorgängen weniger geeignet. Bei einer konsequenten Nutzung von Electronic Government und Shared Services im öffentlichen Vergabewesen könnten sie aber an den Vorteilen einer Zentralisierung partizipieren.

3 Shared Service Center zur Abwicklung öffentlicher Vergaben am Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar

3.1 E-Government und Shared Services

E-Government schafft die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit beziehungsweise Kollaboration unterschiedlicher Verwaltungseinheiten [Tr99]. Der Begriff Shared Services fasst die verschiedenen Konzepte der Kollaboration zusammen, angefangen von Shared Service Center, bei denen eine Einheit zentral alle Dienste erbringt, bis hin zu Shared Service Networks, bei denen mehrere Einheiten Dienste erbringen und gegebenenfalls auch gleichzeitig empfangen [BNK09]. Eine Verbreitung dieses Gedankens

in der kommunalen Praxis hat bis auf die klassische Zusammenarbeit in Zweckverbänden bisher kaum stattgefunden. Die Potenziale, die sich durch E-Government bieten, sind bei weiten nicht ausgeschöpft [BWT07]. Besonders für kleinere Kommunen eröffnet E-Government die Möglichkeit, Lücken in der eigenen Leistungsfähigkeit zu schließen, Prozesse zu vereinfachen und die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen [Ca08]. Einer der Hauptgründe für den zurückhaltenden Einsatz von E-Government bei der interkommunalen Zusammenarbeit liegt in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und Befürchtungen der jeweiligen Verwaltungsspitzen die eigenen Einflussmöglichkeiten zu beschränken [Sc07]. Lediglich die einheitliche Behördenrufnummer D 115 bildet auf dem Gebiet eine Ausnahme. Hier entstehen zunehmend Shared Services-Strukturen im kommunalen Bereich [Lu10].

Auch das öffentliche Vergabewesen bietet unter intensiver Nutzung der E-Vergabe ähnliche Zusammenarbeitsmöglichkeiten wie D 115. E-Vergabepattformen und angeschlossene Vergabemanagementsysteme bilden alle bei Vergaben relevanten Prozesse von der Erstellung der Vergabeunterlagen über die Veröffentlichung der Bekanntmachung bis zum Zuschlag durchgängig elektronisch ab [TS05]. Berechtigungskonzepte grenzen die Rechte der einzelnen Benutzer zur Durchführung bestimmter Aufgaben und Vorgänge eindeutig ab und schaffen somit die Grundlagen für eine gemeinsame Sachbearbeitung [Me09]. Die Abbildung einer Shared Service-Struktur mit einer oder mehreren Stellen, die Dienstleitungen bei der Durchführung von Vergaben zentral anbieten, stellt technologisch und organisatorisch überschaubare Herausforderungen dar. Trotzdem treiben Kommunen die Implementierung von E-Vergabe-Lösungen nur zögerlich voran [WLS08]. Auf Bundesebene praktiziert das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern seit einigen Jahren erfolgreich ein solches Modell [K102]. Als Dienstleistungszentrum des Bundes bietet es standardisierbare Dienstleistungen, insbesondere im Bereich Einkauf/Beschaffung, zur Entlastung der einzelnen Bundesbehörden an. Das Dienstleistungsangebot reicht von der vergabe- oder vertragsrechtlichen Beratung bis zur Durchführung einer kompletten Beschaffung. Das im Beschaffungsamt gebündelte Expertenwissen verhilft den Kundenbehörden, Ressourcen zu sparen und sich besser auf Kernaufgaben zu konzentrieren [BI10].

Die bestehenden Hemmnisse bei einer verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit bei Beschaffungsprozessen im kommunalen Bereich können nur überwunden werden, wenn die beteiligten Kommunen die wesentlichen Entscheidungen im Vergabeverfahren weiterhin selbst treffen können. Dazu gehören in der Regel die Beschreibung des Bedarfes inklusive Erstellung des Leistungsverzeichnisses, die fachliche Prüfung der eingehenden Angebote und die eigentliche Vergabeentscheidung, welcher Bieter zum Zuge kommt. Alle anderen Prozessschritte von der Festlegung des Vergabeverfahrens und Vergabeart über öffentliche Bekanntmachung, Submission und formelle Prüfung bis hin zur eigentlichen Zuschlagserteilung sind durch das Vergaberecht strikt geregelt und bieten kaum individuelle Gestaltungsmöglichkeiten. Insofern gibt es wenige Gründe diesbezüglich auf eine eigenständige Abwicklung dieser Prozessschritte zu bestehen. Auch bei einer Trennung zwischen fachlichen und rechtlichen Fragestellungen können Situationen im laufenden Vergabeverfahren entstehen, die eine enge Abstimmung erfordern. Hier müssen über eine reibungslose Zusammenarbeit im Vergabemanagementsystem

tem und durch die zentrale Vorhaltung aller Dokumente beziehungsweise Dokumentationen die Nachteile der räumlichen & organisatorischen Trennung kompensiert werden.

3.2 Umsetzungsmöglichkeiten am Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar

Die E-Vergabepattform der Metropolregion Rhein-Neckar bietet für die Realisierung dieser Überlegungen ideale Voraussetzungen. Seit einigen Jahren arbeiten Kommunen und Kreise der drei Bundesländer beim Thema „Öffentliches Vergabewesen“ erfolgreich zusammen und tauschen sich im Arbeitskreis „Vergabe öffentlicher Aufträge“ intensiv über eigene Erfahrungen auf diesem Gebiet aus. Ein großer Teil der Kommunen der Region nutzt bereits die einheitliche E-Vergabepattform mit standardisierten Vordrucken. Der nächste Schritt wäre der Aufbau einer Shared Services-Struktur in der Metropolregion Rhein-Neckar. Die zentrale Dienstleistung besteht in der rechtssicheren und rechtskonformen Durchführung von Vergabeverfahren. Dabei geht es nur um Fragestellungen zum Vergabe- und Vertragsrecht. Die Entscheidungen zu diesen Themengebieten benötigen spezielles Know-how, das dezentral in den (insbesondere kleineren und mittleren) Kommunen nicht oder nur unwirtschaftlich bereitgestellt werden kann. Insofern ist eine Zentralisierung dieses Bereichs aus regionaler Perspektive sinnvoll. Nur so entsteht die notwendige Größe, insbesondere aus personeller Sicht, die eine ständige Arbeitsfähigkeit (Vertretungsregelungen et cetera) gewährleistet. Die Zuständigkeit für die Beschreibung des Bedarfes und der Bewertung der Angebote inklusive Vergabeentscheidung liegt bei den einzelnen Kommunen, die über das jeweilige fachliche Know-how⁹ verfügen (siehe Abbildung 1).

Die sich momentan im Einsatz befindliche E-Vergabepattform inklusive Vergabemanagementsystem in der MRN, aber auch andere Produkte bieten technologisch alle Voraussetzungen, um die beschriebenen Strukturen abzubilden. Das Vergabemanagementsystem teilt den kompletten Vergabeprozess in einzelne Arbeitsschritte auf und weist sie über das hinterlegte Berechtigungskonzept den beteiligten Sachbearbeiter/-innen zu. Es koordiniert das gemeinsame Bearbeiten eines Vergabevorgangs, indem es die einzelnen Tätigkeiten der beteiligten Personen aufeinander abstimmt, den gemeinsamen Zugriff auf die Informationen regelt sowie Mehrfach- beziehungsweise sich widersprechende Tätigkeiten vermeidet. Schließlich kontrolliert es erfüllte und unerfüllte Tätigkeiten mit Plausibilitätsprüfungen, Terminüberwachungen und so weiter. Eine automatisierte Dokumentation der einzelnen Bearbeitungsschritte, bei Bedarf auch mit automatisierten Eintrag in die Vergabeakte, stellt die Nachvollziehbarkeit und Transparenz sicher [Zi11].

⁹ Falls eine Kommune nicht über das fachliche Know-how verfügt, besteht die Möglichkeit, Architekten, Ingenieure oder andere Experten einzubeziehen.

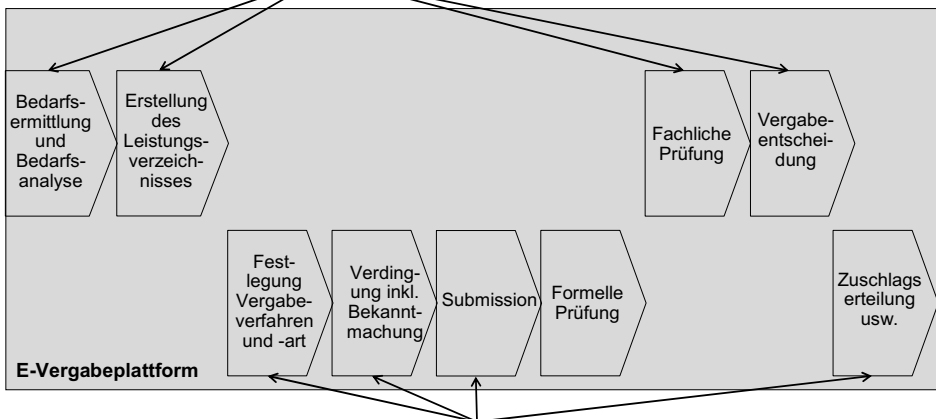
Entscheidung über fachliche Fragen: Dezentral bei den Kommunen**Entscheidung bzgl. Vergabe- und Vertragsrecht: Zentral beim regionalen Servicecenter Vergaben**

Abbildung 1: Zuständigkeiten für die einzelnen Arbeitsschritte

Neben der erhöhten Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit liefert eine Zentralisierung auf regionaler Ebene auch einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsverhütung und Korruptionsbekämpfung. Zum einen gewährleisten E-Vergabepattform und Vergabemanagementsystem eine lückenlose, aktenmäßige Begründung aller Entscheidungen. Vollkommen automatisiert entsteht eine elektronische Dokumentation des Vergabeprozesses, die die Transparenz erhöht, Manipulationen erschwert und Prüfungen durch Revisionen, Rechnungsprüfungsämter und andere Prüfungseinrichtungen erleichtert [OE07]. Zum anderen sind Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits (jeweilige Kommune) und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits (Servicecenter) grundsätzlich organisatorisch getrennt. Eine Vorgabe, die die Bundesländer in den entsprechenden Vorschriften zur Korruptionsverhütung und -bekämpfung häufig machen.¹⁰ Außerdem wird durch die zentrale Beantwortung von Rückfragen der Bieter während der Angebotsphase und deren zentrale Beantwortung über die E-Vergabepattform eine ungleiche Behandlung der Bieter vermieden.

4 Rahmenbedingungen zur Organisation der Veränderungsprozesse

Klärungsbedarf besteht bei der organisatorischen und rechtlichen Umsetzung eines regionalen Servicecenters [Br06]. Die Vor- und Nachteile der Realisierungsmöglichkeiten als Shared Service Center oder als Shared Service Network müssen gegeneinander abgewogen werden. Einerseits wäre beispielsweise die Vorhaltung der notwendigen fachlichen Expertise in einem Shared Service Center einfacher zu realisieren. Anderer-

¹⁰ Beispielsweise trifft die „Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Verhütung unrechtmäßiger und unlauterer Einwirkungen auf das Verwaltungshandeln und zur Verfolgung damit zusammenhängender Straftaten und Dienstvergehen“ in Baden-Württemberg entsprechende Regelungen.

seits bleibt trotz der Verständigung auf gemeinsame Vergabeformulare in der MRN weiterhin die Herausforderung, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen in den drei Bundesländern unterschiedliche Entwicklungen nehmen können. Dies würde für den Aufbau eines Shared Service Networks sprechen mit mindestens einer dezentralen Stelle in jedem Bundesland. Die Rechtsgrundlage für die interkommunale Zusammenarbeit schaffen die jeweiligen Landesgesetze und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften. Die Zuständigkeit von drei Bundesländern erhöht zwar die Komplexität, sie war bei der Realisierung des Vergabeportals aber kein unüberwindbares Hindernis. Die gängigsten Formen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung sind der Zweckverband und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, wobei auch neuere Varianten wie das „Kommunalunternehmen“ (zum Beispiel Gemeindeordnung Bayern) in die Überlegungen einzubeziehen sind. Je nach Form entstehen weitere datenschutzrechtliche, personalrechtliche, steuerrechtliche und vergaberechtliche Fragestellungen [Fr09]. Die Abwägung der einzelnen Chancen und Risiken kann nur im konkreten Fall erfolgen. Auch hier können die Erkenntnisse und Erfahrungen aus D 115-Projekten genutzt werden.

Bei zentralen Servicecenter Vergaben stellen sich darüber hinaus drei spezielle Themen. Zum einen besteht Klärungsbedarf bei Haftungsfragen. Öffentlicher Auftraggeber bleibt die jeweilige Kommune, bei der der Bedarf besteht. Sie bedient sich zur Durchführung einzelner Prozessschritte des Servicecenters. Wie wird zum Beispiel verfahren, wenn aufgrund von Fehlern des Servicecenters ein Vergabeverfahren aufgehoben wird? Zum anderen besteht die Notwendigkeit, ein Preismodell beziehungsweise ein Verfahren zur Aufteilung der Kosten für Beratungsleistungen und für die Durchführung der jeweiligen Vergabearten zu entwickeln. Schließlich ist zu klären, ob der Servicecenter noch weitere Aufgaben wahrnehmen soll. Beispielsweise könnten, das Einverständnis der beteiligten Kommunen vorausgesetzt, Leistungsbeschreibungen beziehungsweise -verzeichnisse ausgetauscht werden.

Literaturverzeichnis

- [BD10] Brockmann, C; Dallinger, S.: E-Government bringt eine Region zusammen. In (Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung et al. Hrsg.): Praxis des E-Government in Baden-Württemberg. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 2010; S. 83-97.
- [BDI10] Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (Hrsg.): Nationale Vergaberechtsreform. BDI-Drucksache 442. Berlin, 2010.
- [BI10] Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Abschlussbericht E-Government 2.0. Berlin, 2010.
- [BNK09] Becker, J.; Niehaves, B.; Krause, A.: Shared Service Center vs. Shared Service Network. In (Wimmer, M. A. et al. Hrsg.): EGOV 2009. Springer-Verlag, Berlin und Heidelberg, 2009; S. 115–126.
- [Bo11] Booz & Company (Hrsg.): Zum Entwicklungsstand des öffentlichen Einkaufs, Eine empirische Analyse in 16 Entwicklungsfeldern. Düsseldorf, 2011.
- [Br06] Brüggemeier, M. et al.: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. ed. sigma, Berlin, 2006.
- [BWT07] Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Öffentliches Beschaffungswesen, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Gutachten Nr. 2/07. Berlin, 2007.

- [Ca08] Castelnovo, W.: E-Government for small local government organizations. In: (Mazzeo, A.; Bellini, R.; Motta, G. Hrsg.): E-Government; ICT Professionalism. Springer, Boston, 2008; S. 1-10.
- [Da11] Daum, R.: Beschaffung zwischen Betriebswirtschaft und Recht. In: Innovative Verwaltung, 2011, Heft 9; S. 18-20.
- [EC10] European Commission (Hrsg.): Evaluation of the 2004 action plan for electronic public procurement. Brüssel, 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/evaluation-report_en.pdf (Abruf: 26.09.2011).
- [Fr09] Franzius, C.: Flexible Organisationsmodell: Netzwerke, Organisationshoheit, Shard Services, Verwaltungsverbände, Mischverwaltung. In (Hill, H.; Schliesky, U. Hrsg.): Herausforderung e-Government. Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2009; S. 39-52.
- [GS02] Gehrman, F.; Schinzer, H.: Public E-Procurement – Potenziale und Rahmenbedingungen der netzbasierten Beschaffung für öffentliche Auftraggeber. In (Gehrman, F.; Schinzer, H.; Tacke, A. Hrsg.): Public E-Procurement. Vahlen, München, 2002; S. 13-24.
- [He05] Heinze, F.: Die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2006.
- [HK03] Hummel, S.; Krcmar, H.: Blended Learning für E-Government. In (Baacke, E., Schröter, W. Hrsg.): Lernwege zum Electronic Government. Talheimer Verlag, Mössingen, 2003; 41-54.
- [KI02] Kleindiek, R.: BundOnline 2005 – Electronic Government Strategie des Bundes. In (Reinermann, H.; Lucke, J. v. Hrsg.): Electronic Government in Deutschland. Speyerer Forschungsberichte 226, Speyer, 2002; S. 118-129.
- [La10] Laux, D.: Wirksamkeit der Nutzung, von E-Vergabe im Beschaffungsmanagement der öffentlichen Verwaltung. kassel university press, 2010.
- [Lu10] Lucke, J. v.: Bürger und Unternehmen wollen elektronisch mit der Verwaltung kommunizieren. In (Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung et al. Hrsg.): Praxis des E-Government in Baden-Württemberg. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 2010; S. 455-461.
- [Me09] Meier, A.: eDemocracy & eGovernment. Springer-Verlag, Berlin und Heidelberg, 2009.
- [OE07] Organisation for economic co-operation and development (Hrsg.): Integrity in Public Procurement. OECD Publishing, Paris, 2007.
- [RIL08] Rambøll Management; Institut für Mittelstandsforschung Bonn; Leinemann & Partner Rechtsanwälte (Hrsg.): Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber – Endbericht. 2008. Online: <http://bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=254980.html> Zugriff: 26.09.2011.
- [Ru09] Ruff, A.: Public Electronic Procurement: Elektronische Vergabe und Beschaffung von Lieferungen und Leistungen der Kommunal-Verwaltung über Internet. GUC-Verlag, Löbnitz, 2009.
- [Sa11] Sandberg, B.: Vergabefremde Ziele in der öffentlichen Beschaffung. In: Verwaltung & Management, 17. Jg., 2011, Heft 2; S. 59-66.
- [Sc07] Schmitt, W. J.: Finanznot und e-Government – Nur Zusammenarbeit macht e-Government möglich. In (Bieler, F.; Schwarting, G. Hrsg.): e-Government / Perspektiven - Probleme – Lösungsansätze. Schmidt-Verlag, Berlin, 2007; S. 173-199.
- [SBA09] Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Informationsgesellschaft in Deutschland – Ausgabe 2009. Wiesbaden, 2009.
- [Tr99] Traunmüller, R.: Annäherung an die Verwaltung aus Sicht der Informationstechnik: Technikpotentiale und Systemlösungen. In (Lenk, K.; Traunmüller, R. Hrsg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik. R. v. Decker's Verlag, Heidelberg, 1999; S. 21-51.

- [TS05] Thome, R.; Schinzer, H.: Konsultative Assistenzsysteme für E-Government. In: Wirtschaftsinformatik, 47. Jg., 2005, Heft 5; S. 326-336.
- [WLS08] Wirtz, B. W.; Lütje, S.; Schierz, P.: Electronic Procurement in der öffentlichen Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte 257, Speyer, 2008.
- [WS10] Wietersheim, M. v.; Schraner, U.: Das neue Vergaberecht. Haufe-Verlag, Freiburg, 2010.
- [Zi11] Zielke, D.: Doppelter Vorteil – Auswirkungen der E-Vergabe für Wirtschaft und Verwaltung. In: Kommune 21, 2011, Heft 7; S. 32 f.