

Informationsvorlage der Verwaltung

| Gremium | Sitzung am | Beratung |
|---|------------|------------|
| Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschuss | 02.03.2022 | öffentlich |

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Information zum Kontrahierungszwang bzgl. interner Leistungen

Sachverhalt:

Für städtische Organisationseinheiten besteht ein Kontrahierungszwang hinsichtlich der Abnahme von Leistungen städtischer Servicebereiche. Unter Bezugnahme auf die hierzu erfolgten Erörterungen in der Ratssitzung am 09.12.21 (vgl. Drucksache 3005/2020-2025) werden nachfolgend weitergehende Informationen sowie die Weiterführung des Kontrahierungszwangs betreffende Aspekte dargelegt.

1. Historie

Ende der 90er Jahre wurde die Stadtverwaltung Bielefeld in Zusammenarbeit mit der Unternehmensberatung Martens, Thiel und Partner (MTP) neu aufgestellt. Ziel der Neustrukturierung der Stadt Bielefeld war es, die Tätigkeit von Rat, Bezirksvertretungen, Verwaltung, städtischen Eigenbetrieben und Eigengesellschaften so zu optimieren, dass die für die Bürgerinnen und Bürger zur Daseinsfürsorge und Daseinsvorsorge notwendigen Leistungen unbürokratisch, schnell und kostengünstig erbracht werden. Verwaltungsvorgänge sollten transparenter, die Leistungen besser und unnötige Ausgaben vermieden werden. Für die städtische Leistungserbringung sollten daher moderne Instrumente des Managements und der Betriebswirtschaft eingeführt werden, mit dem Ziel, dass die Stadt und ihre Betriebe sich dem Wettbewerb stellen können. Dies galt für Leistungen, bei denen ein funktionierender Wettbewerb am Markt besteht, durch Vergleich mit privaten Anbietern und bei Leistungen, bei denen es keinen Wettbewerb am Markt gibt oder geben kann, durch Vergleich mit anderen Kommunen. Der Rat beauftragte die Verwaltung, auf Grundlage des von MTP erstellten Gutachtens „Zur Neustrukturierung der städtischen Beteiligungen bzw. der städtischen Aufgabenerledigung“ den weiteren Prozess zu gestalten. Insbesondere wurde die Einführung von Kontraktmanagement (Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse) begrüßt.

1998 wurden im Rahmen der umfassenden Neustrukturierung der Stadt Bielefeld u.a. der Immobilienservicebetrieb der Stadt Bielefeld sowie der Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld als eigenbetriebsähnliche Einrichtungen gegründet.

Es ist schlüssig, dass die Kernverwaltung als Auftraggeberin diese Betriebe, die ausdrücklich zum Zwecke der städtischen Aufgabenerledigung bzw. deren Unterstützung gegründet wurden, auch vorrangig als Auftragnehmer in Anspruch nimmt.

In seiner Weisung zur Weiterführung des Kontrahierungszwangs vom 18.12.2001 nimmt Herr Oberbürgermeister David Bezug auf einen zum Schutze der Beschäftigten während der Umstrukturierung zwischen Gewerkschaft, Personalrat und Dienststellenleitung geschlossenen Rahmenvertrag. Dieser stellt sicher, dass bestehende Leistungs- und Lieferbeziehungen zwischen den einzelnen Bereichen auch unter neu geschaffenen Wettbewerbsverhältnissen mit privaten Anbietern zunächst aufrecht erhalten bleiben.

Es wird klargestellt, dass laut Vertrag die betroffenen Bereiche der Verwaltung notwendige Anpassungen an marktübliche Preise bis zum 31.12.2001 vornehmen sollen, danach jedoch weiterhin keine Freigabe für Auftragsvergaben an Dritte gegeben ist, wenn evtl. Preisunterschiede z.B. durch Tarif- und Sozialversicherungsschutz begründet sind.

Auch in finanzieller Hinsicht wird ein Abbruch der Leistungs- und Lieferbeziehungen zu den einzelnen Bereichen zugunsten einer Auftragsvergabe an Dritte sehr kritisch betrachtet, wird angesichts der damaligen Finanzlage sogar als unmöglich angesehen. Begründet wird dies mit sonst fehlenden Einnahmen bei gleichzeitig weiterhin bestehenden Personalkosten sowie zusätzlichen Belastungen des Haushalts für externe Auftragsvergaben.

Daher wird verfügt, dass es bis auf weiteres bei der bisherigen Inanspruchnahme interner Dienstleister verbleiben muss. Strategisches Ziel bleibt unverändert, die angebotenen Querschnittsdienstleistungen möglichst zu Marktpreisen bzw. im Wettbewerb bereitzustellen.

2. Gegenwart

Aktuell stellen folgende Servicebereiche ihre Leistungen zu entsprechenden Preisen zur Verfügung:

Amt für Organisation, IT und Zentrale Leistungen (Geschäftsbereiche Zentrale Leistungen und Informations- und Kommunikationstechnik)

- ZVS (Abschluss von Material- und Dienstleistungsverträgen, Bereitstellung des e-Kaufhauses/Artikelkataloges, Durchführung von Vergabeverfahren aller Art für die Gesamtverwaltung)
- Druckservice
- Postservice
- Informations- und Kommunikationstechnik

Amt für Personal (Geschäftsbereich Zentrale Personaldienste, Verwaltung)

- Personalwirtschaft
- Personalsachbearbeitung und Gehaltsabrechnung
- Beihilfe
- Reisekostenabrechnung
- Sonstige Zentrale Leistungen

Amt für Finanzen (Steuerabteilung, Stadtkasse und Geschäftsbuchhaltung)

- Abwicklung der Kassengeschäfte
- Durchführung bzw. Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen
- Abwicklung der Debitoren/ Kreditorenbuchhaltung
- Durchführung der Anlagenbuchhaltung
- Rechnungstellung für den Umweltbetrieb (u.a. Straßenreinigungsgebühren, Gebühren für Abfallentsorgung)

Immobilienervicebetrieb

- Vermietungsleistungen
- Serviceleistungen (u.a. Grundstücksgeschäfte, Büroflächenmanagement, Sonderreinigungsservice, Architekten- und Ingenieurleistungen)

Umweltbetrieb, u.a.

- Sporthallenrevisionen der städtischen Schulen und Kitas, Reparatur von Sportgeräten, Tischlerarbeiten im Innen- und Außenbereich
- Schlossereiarbeiten im Innen- und Außenbereich
- Reparatur und Wartung an allen Fahrzeugen

Der Verwaltungsvorstand beschließt für jedes Haushaltsjahr Vorgaben zur Aufstellung der Preislisten der Servicebereiche. Die Preislisten mit den entsprechenden Kalkulationsgrundlagen werden den Preisprüfungsstellen - dem Amt für Finanzen oder dem Rechnungsprüfungsamt - vorgelegt und nach erfolgter Prüfung durch den Verwaltungsvorstand genehmigt.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sollen die Servicebereiche neben den Angaben zur Preisentwicklung auch Angaben zum Vergleich der Servicepreise mit Marktpreisen sowie Angaben über interkommunale Vergleiche über Benchmarks machen.

Grundlage für die Leistungsbeziehungen sind grundsätzlich die Generellen Leistungsvereinbarungen. Hiermit beauftragt der Verwaltungsvorstand die entsprechenden Servicebereiche mit der Erbringung entsprechender Serviceleistungen zu festgelegten Preisen und Konditionen. Die Kontrahierungspflicht ist Bestandteil der Generellen Leistungsvereinbarungen. Danach nehmen die Organisationseinheiten der Stadt Bielefeld die Leistungen der Servicebereiche zu den dort vereinbarten Konditionen in Anspruch. Grundlage hierfür ist nach wie vor die Weisung zum Kontrahierungszwang vom 18.12.2001. In Fällen, in denen keine Generelle Leistungsvereinbarung getroffen wurde, gilt die Weisung unmittelbar.

Auch in der Dienstanweisung für Vergabeverfahren ist der Kontrahierungszwang verankert. So gilt der Grundsatz, dass vor der Vergabe von Lieferungen, Leistungen und Konzessionen zu prüfen ist, ob eigene Stellen der Stadt Bielefeld den Bedarf decken können.

3. Weiterführung des Kontrahierungszwangs

a) Zuständigkeit

Gem. § 62 GO NRW ist der Bürgermeister verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung ist. Er leitet und verteilt die Geschäfte. Die in Rede stehende Weisung betrifft die Organisation der Geschäfte in der Verwaltung und fällt somit in den Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters.

b) Vor- und Nachteile des Kontrahierungszwangs

Als Argumente gegen den Kontrahierungszwang werden im Wesentlichen angeführt:

- der ggf. kostengünstigere Erwerb von Leistungen auf dem externen Markt,
- die künstliche Absicherung der Existenz der Servicebereiche.

Demgegenüber muss auf folgendes hingewiesen werden:

Die Servicebereiche wurden ausdrücklich dafür aufgebaut, um Querschnittsaufgaben gezielt für die Stadt Bielefeld zu übernehmen. Dabei muss die Stadt Bielefeld ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die tariflichen und besoldungsrechtlichen Leistungen des öffentlichen Dienstes zukommen lassen. Als kommunale Arbeitgeberin wird darüber hinaus auch von ihr erwartet, Themen wie Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, betriebliches Gesundheitsmanagement, gute Personalentwicklung eine entsprechende Beachtung zu schenken.

Private Unternehmen haben die Möglichkeit, sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht flexibler zu agieren als kommunale Servicebereiche. Schon allein aus diesem Grund hinkt ein evtl. Vergleich zwischen den Preisen der Servicebereiche und entsprechenden Marktpreisen. Verschiedene Bereiche sind jedoch zwischenzeitlich so gut aufgestellt, dass ihre Leistungen von anderen Kommunen nachgefragt und an diese auch verkauft werden (z.B. Beihilfebearbeitung an die Städte Herford und Minden, Personalsachbearbeitung und Gehaltsabrechnung an das Studieninstitut Westfalen-Lippe). Qualität und Preis überzeugen folglich.

Hinzukommt, dass die Preise der Servicebereiche jährlich aufs Neue einer Prüfung durch die Preisprüfungsstellen unterzogen und vom Verwaltungsvorstand genehmigt werden müssen. Der Vergleich mit Marktpreisen sowie interkommunale Vergleiche, wie sie beispielsweise von der Gemeindeprüfungsanstalt durchgeführt werden, finden hierbei Berücksichtigung.

Im Übrigen darf nicht unterschätzt werden, dass auch bei einem Erwerb von Leistungen auf dem externen Markt eigene Personalressourcen erforderlich sind, um Vergaben durchzuführen, Verträge abzuschließen, die Leistungserbringung zu überwachen, Garantie- und Gewährleistungsfälle zu bearbeiten. Wird dagegen auf einen Fremdbezug verzichtet, können diese Personalressourcen im Wesentlichen direkt für die Erbringung der Serviceleistungen eingesetzt werden.

Fachwissen ist auch bei einem Erwerb von Leistungen auf dem externen Markt erforderlich. In den zentralen Servicebereichen wurde über Jahre hinweg Expertenwissen aufgebaut und zum Nutzen der Stadt eingesetzt. Hier arbeiten Fachleute, die sowohl ihr Aufgabengebiet beherrschen als auch Aufbau- und Ablauforganisation der Stadt Bielefeld und darüber hinaus auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kennen und so in der Lage sind, passgenaue Lösungen für die Stadt Bielefeld zu erarbeiten.

Die Standardisierung von Prozessen und Leistungen in den Servicebereichen sorgt für eine effiziente Leistungserbringung. Gleichzeitig führt die meist unkomplizierte und direkte Kommunikation zwischen Auftraggebern und den Servicebereichen „unter einem Dach“ dazu, dass auch Sonderfälle zügig gelöst werden können.

Die größten Vorteile liegen jedoch darin, einen ganzheitlichen Blick auf die Stadt Bielefeld werfen und entsprechende strategische Ausrichtungen vornehmen und umsetzen zu können. Der Kontrahierungszwang stellt sicher, dass beispielsweise Einkäufe nicht kompatibler Hardware, der Erwerb verschiedener Anwendungssysteme mit gleicher Zielsetzung vermieden werden. Er sorgt dafür, dass Synergieeffekte und damit Optimierungspotenziale erschlossen werden.

Bewährt hat sich auch die Zusammenführung wichtiger Prozesse und Informationen in den zentralen Servicebereichen. So übernimmt der Immobilienservicebetrieb beispielsweise neben der bedarfsgerechten Flächenbereitstellung auch die effiziente Unterhaltung der Gebäude.

Auch der Aspekt der Vermeidung von Abhängigkeiten ist nicht unwesentlich. Durch die Servicebereiche kann die Stadt Bielefeld kontinuierlich und vom Markt unabhängig agieren.

Der Kontrahierungszwang ist bei der Stadt Bielefeld fest verankert ist und wird umgesetzt. Dennoch besteht die Flexibilität, in Einzelfällen und in klarer Abstimmung mit den Servicebereichen über den Kontrahierungszwang hinweg Leistungen auf dem externen Markt zu beziehen. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn die Kapazitäten der Servicebereiche vollständig ausgelastet sind und dennoch entsprechende Leistungen dringend benötigt werden.

c) Fazit

In der Gesamtschau überwiegen die Argumente für eine Beibehaltung des Kontrahierungszwangs und somit auch für den Erhalt und die Unterstützung der zentralen Servicebereiche.

Kaschel, Stadtkämmerer

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.