

Entscheidungsvorlage:

Die vorliegende Neufassung der Vergabe- und Beschaffungsrichtlinien der Stadt Nürnberg (VBRL) wurde auf Initiative von H, OrgA/5 und RA/3-VMN erarbeitet. Sie fasst die bisherige Beschaffungsordnung (BeschO) vom 01.01.1996, die bisherigen Vergaberichtlinien (VRL) vom 01.02.2015 und die AdO vom 29.10.2015 zusammen. Ziel war es die bestehenden Regelungen zu überarbeiten, zu vereinfachen und an das neue Vergaberecht anzupassen. Der Entwurf wurde im Vorfeld bereits mit Ref. VI, SÖR, ASN, SUN und Rpr abgestimmt und soll zum 01.01.2018 Inkrafttreten.

1. Erster Überblick über die wesentlichen Änderungen:

VRL und BeschO werden zu einer Richtlinie, der neuen VBRL zusammengefasst. Damit reduziert sich der Umfang von ursprünglich 13 Seiten (VRL) und 4 Seiten (BRL) auf jetzt noch insgesamt 13 Seiten VBRL. Die neuen Richtlinien enthalten klare Begriffsbestimmungen, eine übersichtliche Darstellung des Ablauf des Vergabeverfahrens mit allen Verfahrensbeteiligten und zum Teil neuen Wertgrenzen sowie vereinfachte Regelungen zu Genehmigung und Notstand. Verschiedene Regelungen wie bspw. die Nr. 3.6 wurden an die Bestimmungen des Handbuches der Verwaltung angepasst. Nr. 5.3 enthält nun die Klarstellung, dass es sich hier um eine ausdrückliche Ermächtigung für den Erlass dringlicher Anordnungen handelt.

2. Änderungen im Detail:

Die Neufassung der Vergabe- und Beschaffungsrichtlinien der Stadt Nürnberg (VBRL) fasst die drei wesentlichen bisherigen städtischen Quellen, die VRL, die BeschO und die die AdO vom 29.10.2015 zusammen und entlastet die Regelungen von Inhalten, die sich bereits aus Gesetzen und Verordnungen des Vergaberechts ergeben und deshalb ohnehin nicht in die Regelungskompetenz der Stadt Nürnberg fallen. Es wurde deshalb auf jegliche Bezugnahmen und Kommentierungen des Vergaberechts verzichtet, da diese bereits im Vergabehandbuch der Stadt Nürnberg enthalten sind. Die VBRL enthält – als einzige direkte Bezugnahme auf das Vergaberecht – die bereits seit der Direktionsverfügung Nr. 168 vom 12.12.1936 i.V.m. der AdO Nr. 16 vom 10.12.1984 für die Stadt Nürnberg geltende Selbstverpflichtung zur Anwendung des Abschnitts 1 der VOL/A – bzw. nach deren Einführung in Bayern – der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO). Die irreführend verwendete Bezeichnung „besondere Leistungen“ wurde durch den zutreffenden Begriff der „freiberuflichen Dienstleistung“ ersetzt.

Die VBRL sind in die folgenden acht Teile untergliedert:

1. Allgemeines
2. Verfahren
3. Genehmigung
4. Aufhebung von Verfahren
5. Notstand
6. Sondervorschriften
7. Qualitätssicherung
8. Schlussbestimmungen

Im **ersten Teil („Allgemeines“)** wird der Rechtscharakter sowie Inhalt und Zweck der VBRL definiert. Kernstück ist eine Reihe von Begriffsbestimmungen für die einheitliche und eindeutige Verwendung dieser Begriffe im weiteren Richtlinien text. Hier wird der Wechsel von der bisherigen Regelung von Vergabeverfahren hin zu einer Regelung des Beschaffungsprozesses vollzogen. Weiter werden die dezentralen Beschaffungsstellen und die von ihnen abgegrenzten zentralen Beschaffungsstellen – zu denen auch die Baudienststellen zählen – und deren jeweilige Kompetenzen festgelegt. Zentralen Beschaffungsvorhaben für die Gesamtstadt, deren Erledigung ausschließlich den zentralen Beschaffungsstellen vorbehalten sind, stehen „Spezialbeschaffungen“ einzelner Organisationseinheiten gegenüber. Die Festlegung solcher Spezialbeschaffungen erfolgt künftig flexibel – und ohne Beteiligung des Stadtrates – im Vergabehandbuch. Klar definiert werden auch die Begriffe der „Gesamtauftragssumme“, die sich aus der „Hauptauftragssumme“ und der „Summe aller Nachträge“ – jeweils einschließlich der Mehrwertsteuer – zusammensetzt. Der Verweis auf Haushaltsgrundsätze und auf die Bedingungen und Auflagen von Bewilligungsstellen im Rahmen von Fördermaßnahmen dient der Vermeidung möglicher erheblicher Nachteile für die Stadt. Es wird darüber hinaus klargestellt, dass die VBRL nicht nur von allen Beschaffungsstellen selbst, sondern auch von deren Erfüllungsgehilfen zu beachten sind. Dem Vergabemanagement wird weiterhin die Zuständigkeit zur Herausgabe des Vergabehandbuches der Stadt Nürnberg übertragen; es wird darüber hinaus ermächtigt, im Einvernehmen mit den Vergabestellen verbindliche Handlungsanweisungen zum Vollzug des Vergaberechtes, der VBRL und zur Vereinheitlichung von Vergabeverfahren und Verträgen zu erlassen.

Der **zweite Teil „Verfahren“** ist chronologisch aufgebaut und enthält nacheinander die von den verfahrensbetreuenden (federführenden) Beschäftigten auszuführenden verfahrensleitenden Schritte mit Regelung der Zuständigkeit und mit entsprechenden Anweisungen zur Umsetzung. Er reicht von der Wahl der Verfahrensart bis hin zum Abschluss der Prüfung des Vorganges durch das Rechnungsprüfungsamt vor der Vergabegenehmigung. Im Besonderen wird festgelegt, bei welchen Voraussetzungen Vergabevorgänge RA/3-VMN zur Begutachtung und dem Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung vorgelegt werden müssen. Für Hauptaufträge über Bauleistungen bis 100.000 EUR Auftragssumme sind – bei Einhaltung bestimmter Bedingungen – Verfahrenserleichterungen vorgesehen. Die Wertgrenzen für eine regelmäßige Vorlage von Vergabevorgängen beim Rechnungsprüfungsamt wurden erheblich erhöht, um die Anzahl von Doppelbegutachtungen durch RA/3-VMN und Rpr zu reduzieren und im Wesentlichen auf Aufträge mit Gesamtauftragssummen von mehr als 100.000 EUR bei freiberuflichen Dienstleistungen und 500.000 EUR bei allen anderen Leistungen (Bauleistungen, Lieferungen (Waren), nicht freiberufliche Dienstleistungen und Konzessionen) zu begrenzen. Die Regelungen für die Vorlagepflichten bei Nachträgen wurden zusammengeführt und hierfür generell Erheblichkeitsschwellen eingeführt, so dass eine Vorlage in weniger bedeutsamen und Bagatellfällen nicht mehr erforderlich ist. Es bleibt – wie bislang – bei der regelmäßigen Vorlage von Vergabevorschlägen über Leistungen, die nicht freiberufliche Dienstleistungen sind, ab 100.000 EUR, wenn nicht der bei Angebotseröffnung Mindestfordernde beauftragt werden soll.

Als Erläuterung und zur Vermeidung erheblicher Verfahrensbeeinträchtigungen wird dem **dritten Teil „Genehmigung“** ein Hinweis zu den Genehmigungszuständigkeiten bei Eigenbetrieben und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen vorangestellt. Dieser dritte Teil beinhaltet im Wesentlichen – und als Ergänzung der Stadtratsgeschäftsordnung – die Übertragung weiterer Angelegenheiten vom Stadtrat auf den Oberbürgermeister sowie eine Befugnisübertragung durch den Oberbürgermeister auf die weiteren Bürgermeister, berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder (Referenten) und auf sonstige Ge-

meindebedienstete (im Wesentlichen die Dienststellenleitungen). Die Vorschrift beinhaltet die Zustimmung des Stadtrates zu dieser Übertragung soweit sie in den Fällen der Gemeindebediensteten erforderlich ist. Dieser bislang insgesamt intransparente wesentliche Regelungsinhalt der VRL wird in den VBRL durch eine Fußnote erläutert und klargestellt. Im Unterschied zur bisherigen VRL verzichten die VBRL auf eine konkrete Regelung von Zuständigkeiten und Befugnissen unterhalb der Ebene der Dienststellenleitungen. Bezüglich der vom Stadtrat in der Stadtratsgeschäftsordnung auf den Bau- und Vergabeausschuss übertragenen Angelegenheiten wurden alle diesbezüglichen widersprüchlichen Regelungen der VRL in den VBRL beseitigt: Der Bau- und Vergabeausschuss ist laut Stadtratsgeschäftsordnung der einzige Ausschuss der anstelle des Stadtrates Vergaben genehmigt. Die Genehmigungszuständigkeit und -befugnis wird nicht mehr – wie bislang – anhand der anzuwendenden Vergabeordnung (VOB, VOL, VOF) zugewiesen, sondern anhand des Vergabegegenstands und –zwecks. Die Zuweisung erfolgt dabei nicht auf konkret genannte Organisationseinheiten oder namentlich genannte Personen, sondern unter Bezugnahme auf die Begriffsbestimmungen des ersten Teils auf die Leitungen der zuständigen Beschaffungsstelle und die Leitung des Geschäftsbereiches, dem diese Beschaffungsstelle zugeordnet ist. Es findet bezüglich der Genehmigung nunmehr eine Unterscheidung zwischen den drei folgenden Vergabegegenständen statt:

1. Aufträge über freiberufliche Dienstleistungen (fbDL).
2. Aufträge über Bauleistungen und über mit Bauleistungen unmittelbar im Zusammenhang stehende Lieferungen (Waren) und Leistungen (ohne fbDL), einschließlich Baukonzessionen,
3. Aufträge über Lieferungen (Waren) und Leistungen, die nicht unmittelbar mit Baumaßnahmen im Zusammenhang stehen (ohne fbDL), einschließlich Dienstleistungskonzessionen.

Zur leichteren Anwendung sind die diesen drei Gruppen von Vergabegegenständen nachgeordneten Befugnisse und Zuständigkeiten in vier textlich analog gefasste Unterpunkte a) bis d) gegliedert. Der dritte Teil enthält darüber hinaus Regelungen bezüglich der Zuständigkeit bei der Vorlage dringlicher Anordnungen sowie Dokumentationspflichten der Beschaffungsstellen.

Der **vierte Teil „Aufhebung von Verfahren“** weist die Befugnis zur Aufhebung von Vergabeverfahren – nach Begutachtung und ggf. Prüfung – ausschließlich der Leitung der jeweiligen Beschaffungsstelle zu. Hierdurch sollen Verfahrensverzögerungen durch die bislang – je nach Wertgrenze – erforderliche Genehmigung der Aufhebung mittels Ausschussbeschluss oder durch den Referenten vermieden werden und die Verwaltung handlungsfähiger gemacht werden.

Die bislang mit „Notstandsmaßnahmen“ zusammengefassten „besonderen Ermächtigungen im Geltungsbereich der VOB und VOL“ wurden entzerrt und nunmehr im **fünften Teil „Notstand“** neu geregelt. Nr. 5.1 definiert dabei allgemein für alle Anwender den Begriff des Notstandes. Auf eine Nennung einzelner Dienststellen und Eigenbetriebe wurde verzichtet. Liegt ein Notstand vor, entfallen – aus Gründen der dann erforderlichen Verfahrensbeschleunigung – die Begutachtung durch VMN und die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt. Wegen der möglichen erheblichen Auswirkungen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften trotzdem weiterhin zu beachten sind. Die Befugnis zur Genehmigung der Beauftragung und zur Verpflichtung des Auftragnehmers wird – unabhängig vom Auftragswert und zur Vermeidung von Missbrauch – einheitlich der Leitung der Beschaffungsstelle zugewiesen. Damit enthält Nr. 5.3 nun die Klarstellung, dass es sich hier um eine ausdrückliche Ermächtigung für den Erlass dringlicher Anordnungen handelt. Aus der bisherigen Formulierung "zuständig" war das nicht eindeutig zu entnehmen.

Es bestehen grundsätzlich Dokumentations- und darüber hinaus im konkreten Einzelfall Informationspflichten gegenüber der Leitung des Geschäftsbereiches und ggf. dem Bau- und Vergabeausschuss, wenn diese sonst für die Genehmigung der Beauftragung zuständig gewesen wären (vgl. Nr. 5.4).

Besondere Ermächtigungen außerhalb von Notstandsmaßnahmen werden im **sechsten Teil „Sondervorschriften“** behandelt. Im Verhältnis zu den vorausgegangenen Vorschriften der VRL waren viele Sonderregelungen nicht mehr erforderlich und konnten bis auf wenige Ausnahmen für die Feuerwehr (FW) und das Hochbauamt (H) entfallen. Weiter enthält der sechste Teil Vorschriften zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen für den Bauunterhalt und für Lieferungen (Waren) sowie für den Abruf von Leistungen hieraus. Die Wertgrenze für Bauunterhaltsleistungen wurde dabei einheitlich auf 30.000 EUR festgelegt. Die bisherige Unterscheidung zwischen Hochbau (15.000 EUR) und Tiefbau (30.000 EUR) wurde aus Vereinfachungsgründen aufgegeben. Zur Vermeidung von Vergabefehlern und damit verbundenen wirtschaftlichen Schäden wurden Regelungen für die Fälle eingefügt, in denen ein Rahmenvertrag für die erforderlichen Leistungen nicht besteht (Ausschreibungspflicht) und für die Fälle, in denen das Vorhaben staatlich gefördert wird (kein Zugriff auf Rahmenverträge zulässig). Bezüglich der Lieferung von Waren wird die Anwendung des EKV-Shops und der Zugriff auf bestehende Rahmenverträge verpflichtend vorgeschrieben (Benutzungszwang).

In **Teil sieben „Qualitätssicherung“** werden Mechanismen zur Überwachung der Umsetzung der VBRL festgelegt. Die Klärung von Grundsatzfragen des Beschaffungs- und Vergabewesens wird RA/3-VMN und OrgA zugewiesen. Die Zuständigkeit lag bisher formal beim Bau- und Vergabeausschuss, obwohl diese Aufgabe aufgrund der inhaltlichen und tatsächlichen Komplexität den Prüfungsinstanzen zugeordnet sein sollte. Ein Tätigwerden des Ausschusses wird nun auf ggf. erforderliche Beschlussfassungen begrenzt. Ebenso wird die Zuständigkeit und das Beteiligungserfordernis für vergaberechtlichen Klärungen im Rahmen von Ausschreibungen mit der Regierung von Mittelfranken und die Beteiligung bei Rügen und Nachprüfungsverfahren geregelt. Weiter werden die Maßnahmen geregelt, die beim Verdacht auf Korruption einzuleiten sind. Es wird explizit auf die Korruptionsbekämpfungsrichtlinie verwiesen. Für den Fall, dass der oder die zur Genehmigung Befugte und Zuständige Begutachtungsbemerkungen von RA/3-VMN oder Prüfbemerkungen des Rechnungsprüfungsamtes nicht folgen will, wird die Genehmigungszuständigkeit unterhalb der Referatsebene auf die Dienststellenleitungen konzentriert. Eine Übertragung auf andere Beschäftigte wird ausgeschlossen.

Der achte Teil „Schlussbestimmungen“ regelt die Befugnis der Verwaltung zu redaktionellen Anpassungen und den Zeitpunkt des Inkrafttretens der VBRL.