IM FOKUS

Beschaffung strategisch ausrichten

Der Einkauf im öffentlichen Sektor wächst stetig in seiner Bedeutung. Das geschätzte Beschaffungsvolumen von 300 bis 480 Milliarden Euro pro Jahr[1] entspricht etwa 9 bis 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. In der Zukunft dürfte das staatliche Beschaffungsvolumen sogar noch steigen. So wurde im Rahmen des neuen Bundesverkehrswegeplanes 2030 ein Investitionsvolumen von mehr als 264,5 Milliarden Euro festgesetzt, 91 Milliarden Euro mehr als im vorherigen Plan aus dem Jahr 2003. Die Umsetzung dieser Investitionen und die Erfüllung des Auftrags der öffentlichen Hand sind in hohem Maße abhängig von einem funktionierenden Einkauf. Bereits heute stoßen die Vergabestellen, die hauptsächlich operative Funktionen ausüben, an ihre Leistungsgrenzen. Die steigende Komplexität der Vergabeprozesse, ein absehbarer Personalmangel, die zunehmende Bedeutung von Lieferantenmanagement und Qualitätssicherung sowie nicht zuletzt die Digitalisierung mit der verpflichtenden Einführung der E-Vergabe stellen den öffentlichen Einkauf vor neue Herausforderungen. Wie kann der Einkauf mit diesen Herausforderungen umgehen? Der vorliegende Beitrag gibt hierauf Antworten.

Die gegenwärtige Rolle des öffentlichen Einkaufs

Der Bund sowie die Bundesländer, Kommunen und öffentlichen Betriebe fragen unzählige Waren und Dienstleistungen für die Erbringung ihrer Leistungen nach – von Bleistiften und weiterem Bürobedarf bis hin zu Großinvestitionen in neue Dienstgebäude oder milliardenschwere Rüstungsvorhaben. Mit der Beschaffung sind in den meisten Fällen die Vergabestellen der Verwaltung bzw. der öffentlichen Unternehmen betraut.

Die zentrale Prämisse des öffentlichen Einkaufs ist dabei die vergaberechtskonforme Abwicklung der Beschaffung. In diesem Zusammenhang soll das öffentliche Beschaffungswesen zudem primär nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit, der Nachhaltigkeit und der Qualität erfolgen. Diese richtungsweisenden Zielsetzungen werden dabei üblicherweise nicht vom Einkauf selbst, sondern, am Beispiel der Wirtschaftlichkeit, von den Haushaltsverantwortlichen im Vorfeld einer Vergabe festgelegt. Daher sieht sich der Einkauf vornehmlich als operativer Dienstleister für die Bedarfsträger. Entsprechend waren laut einer Umfrage des Bundesverbands Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) im Jahr 2011 etwa 60 Prozent der Einkäufer mit operativen Beschaffungsaufgaben betraut, nur 20 Prozent hatten eine strategische Funktion inne.[2]

Während es in der Privatwirtschaft bereits zu einer Profilschärfung des Einkaufs gekommen ist, hat die operative Ausrichtung des öffentlichen Einkaufs zu einer schwachen Position und der Wahrnehmung als interner Dienstleister geführt. Eine strategische Weiterentwicklung und ein Stellenaufbau in der Beschaffung haben daher nicht stattgefunden. Die immer komplexer werdenden Beschaffungsprozesse erhöhen die Arbeitsbelastung weiter, als Resultat können strategische Aufgaben kaum wahrgenommen werden.

Veränderte Erwartungen

Seit einiger Zeit verändern sich die Erwartungen und damit auch die Herausforderungen für den öffentlichen Einkauf. So erhöhen die verstärkten Bemühungen, den Investitionsstau im Bereich der öffentlichen Infrastruktur abzubauen, das Beschaffungsvolumen und die Bedarfe. Zudem versucht der Gesetzgeber, durch eine Neuordnung der Zuständigkeiten eine schnellere Durchführung von Bauprojekten zu ermöglichen, wie sich beispielsweise in der Schaffung der Bundesfernstraßengesellschaft zeigt. Nach Erfahrungen mit hohen Mehrkosten und Verzögerungen bei großen Investitionsvorhaben rücken vermehrt die Zuverlässigkeit der Bieter und die Qualitätssicherung in den Fokus. So kostete der Neubau einer Fachhochschule etwa 100 Millionen Euro mehr als veranschlagt und dauerte zwei Jahre länger als geplant. Die Mehrkosten resultierten dabei neben Verfahrens- und Planungsfehlern auch aus der Insolvenz einer Firma, die den Zuschlag für die Elektrotechnik erhalten hatte.

1 Vgl. Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (2015): Das Profil des öffentlichen Einkaufs – Leitfaden; Institut für den öffentlichen Sektor (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?; Eßig, M./Amann, M./Börner, R./Glas, A. (2017): Zukunft des strategischen öffentlichen Beschaffungsmanagements – Im Spannungsfeld zwischen Recht und Effizienz. Beschaffung aktuell (abgerufen am 10.3.2017)

2 Die Umfrage wurde im Rahmen des Projekts „REPROC-Excellence" zwischen 2010 und 2012 durchgeführt. Vergleiche hierzu BME 2015, S. 14, Institut für den öffentlichen Sektor (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?, S. 16

© 2017 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Auch die Digitalisierung verändert den öffentlichen Einkauf. Dabei schlägt sich die Digitalisierung nicht nur in der verstärkten Nachfrage nach IT-Produkten nieder, sondern verändert auch das Tätigkeitsprofil und die Prozesse im Einkauf selbst. So wurde bei der Novellierung der EU-Vergaberegeln und ihrer Umsetzung in nationales Recht die verpflichtende Einführung der E-Vergabe für 2018 (für oberschwellige Verfahren) bzw. 2019 (für unterschwellige Verfahren) festgelegt. Dies bietet einerseits ein großes Potenzial zur Standardisierung des Vergabeprozesses und vereinfacht den Zugang für kleinere Bieter. Andererseits entstehen dadurch auch neue Herausforderungen durch die Einführung der IT-Infrastruktur und die notwendige Qualifizierung der Mitarbeiter für die neue Technik.

Durch das riesige Beschaffungsvolumen kann der Einkauf auch die Umsetzung politischer Ziele im Bereich der Energie-, Umwelt- und Sozialpolitik fördern. Hierbei spielen derzeit vor allem Nachhaltigkeitsanforderungen eine große Rolle: Eine Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor kam zu dem Ergebnis, dass ökologische und soziale Standards bereits von mehr als 75 Prozent der großen Kommunen in Deutschland in der Vergabe berücksichtigt werden[3]. Sie werden meist in der Forderung nach verpflichtenden Zertifizierungen auf Bieterseite ausgedrückt, doch besteht für eine tiefer greifende Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien auch ein Bedarf nach entsprechenden Kompetenzen und Qualifikationen im Einkauf selbst.

Auch das Vergaberecht ist in letzter Zeit größeren Veränderungen ausgesetzt gewesen. Die Zielsetzung war hier neben einem einfacheren Zugang für kleinere Bieter und der Einführung der E-Vergabe eine EU-weite Harmonisierung der Rechtslage. Erst im April 2016 ist die Vergabereform in Kraft getreten, während weitere Regelungen zur Umsetzung der E-Vergabe erst im Februar 2017 mit der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) eingeführt wurden. Doch auch mit diesen Reformen unterliegt das Vergaberecht weiterhin einer hohen Komplexität: So bestehen zwar europaweit weitgehend einheitliche Regeln im Bereich der oberschwelligen Vergaben, für unterschwellige Vergaben bestehen aber weiterhin unterschiedliche Regelungen auf Länderebene. Dies gilt insbesondere für den Rechtsschutz für unterlegene Bieter im Bereich der unterschwelligen Vergabe. Einige Bundesländer haben hier Regelungen erlassen, in anderen fehlen sie. Dazu gestalten die Bundesländer auch die Anforderung von vergabefremden Kriterien bei der Vergabe, wie zum Beispiel Nachhaltigkeitskriterien, durchaus unterschiedlich.

Umschwenken auf eine neue Rolle

Erfahrungen der Privatwirtschaft zeigen, dass der Einbezug der strategischen Ebene im Beschaffungsprozess umfassende Potenziale zur Effizienzsteigerung bietet. Abbildung 1 zeigt schematisch den Beschaffungsprozess sowie den Einfluss der verschiedenen Phasen auf die Kosten und das Leistungsergebnis. Es wird sehr deutlich, dass gerade vorgelagerte Ebenen eine große Auswirkung entfalten können. Dieses Potenzial bleibt im öffentlichen Einkauf derzeit aber noch weitgehend ungenutzt. Im Folgenden soll nun diskutiert werden, wie eine Umorientierung hin zu einer eher strategischen Rolle diese Potenziale erschließen kann und so zur Lösung der Probleme beiträgt, mit denen sich der Einkauf zurzeit und in Zukunft konfrontiert sieht.

Digitale Prozesse und zentrale Plattformen schaffen Freiraum für strategische Aufgaben

Die Einführung von neuen effizienten Systemen zur Bearbeitung der operativen Aufgaben im Rahmen der Einführung der E-Vergabe beschleunigt die Beschaffungsprozesse. Ein digitales Vertragsmanagement erlaubt ein effizientes Kundenmanagement unter Berücksichtigung der neuesten Rechtslage und der aktuellsten Compliance-Anforderungen. Mittels der digitalen Kommunikationskanäle ist auch ein stärkerer und schnellerer Austausch mit anderen Akteuren auf dem Markt möglich. Dadurch werden Freiräume für eine verstärkte Ausrichtung des Einkaufs auf strategische Funktionen geschaffen. Mittels strategischem Warengruppen- und Lieferantenmanagement lassen sich Ineffizienzen im bestehenden System verringern; zudem lässt sich Qualität besser gewährleisten. Strategische Marktanalysen und Planung können zu besserer Abstimmung der Beschaffungsschwerpunkte führen. Eine zentralisierte Datenerfassung und Abwicklung ermöglicht größere Transparenz und den Vergleich von Einkaufsaktivitäten. Damit können auch Korruptionsfälle einfacher identifiziert werden. Ebenso lässt sich das Phänomen des Maverick Buying, also Einkäufe von Fachabteilungen ohne Einbezug des Einkaufs, vermeiden. Zusammengenommen bieten diese Vorteile nicht nur einen größeren Wertschöpfungsbeitrag des öffentlichen Einkaufs, sondern tragen auch zum wirtschaftlichen und termintreuen Gelingen von Investitionsprojekten bei. Diese Faktoren wiederum nehmen einen positiven Einfluss auf die Wahrnehmung der öffentlichen Hand.

Zur Abfederung von Mehrbelastung bei Bedarfsspitzen können die Nutzung von Einkaufskooperationen, Beschaffungsverbünden oder die Auslagerung von operativen Funktionen an externe Dienstleister geeignete Mittel darstellen. Wesentlich sind auch große Anstrengungen, die Mitarbeiter zu qualifizieren und weiterzuentwickeln. Dies erhöht nicht nur das Kompetenzniveau der Beschäftigten, sondern steigert auch die Attraktivität als Arbeitgeber. Insbesondere im Hinblick auf Nachhaltigkeitsanforderungen und rechtliche Fragen – vor allem zur Nutzung ver-

3 Institut für den öffentlichen Sektor (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch – Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?, S. 29

© 2017 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

gaberechtlicher Gestaltungsspielräume – können auch externe Dienstleister die eigene Expertise sinnvoll ergänzen.

Voraussetzung für eine solche Weiterentwicklung des Einkaufs sind bereichsübergreifende Zielsysteme, die für die Gesamtorganisation festgelegt werden. Zur optimalen Nutzung von Synergien sind zudem zentrale Strukturen erforderlich. So bietet sich beispielsweise die Einführung einer zentralen Einkaufsstelle an, in der Prozesse, Kompetenzen und Bedarfe gebündelt werden. Darüber hinaus benötigen Veränderungen natürlich auch Förderungen und Unterstützer. Im Fall des öffentlichen Einkaufs ist hier eine Unterstützung durch die höchsten Hierarchieebenen wichtig. Ebenso bietet die direkte Anbindung des Einkaufs an die Führungsebene weitere Potenziale zur Wahrnehmung strategischer Funktionen.

Aufrechterhaltung des Status quo beinhaltet Risiken

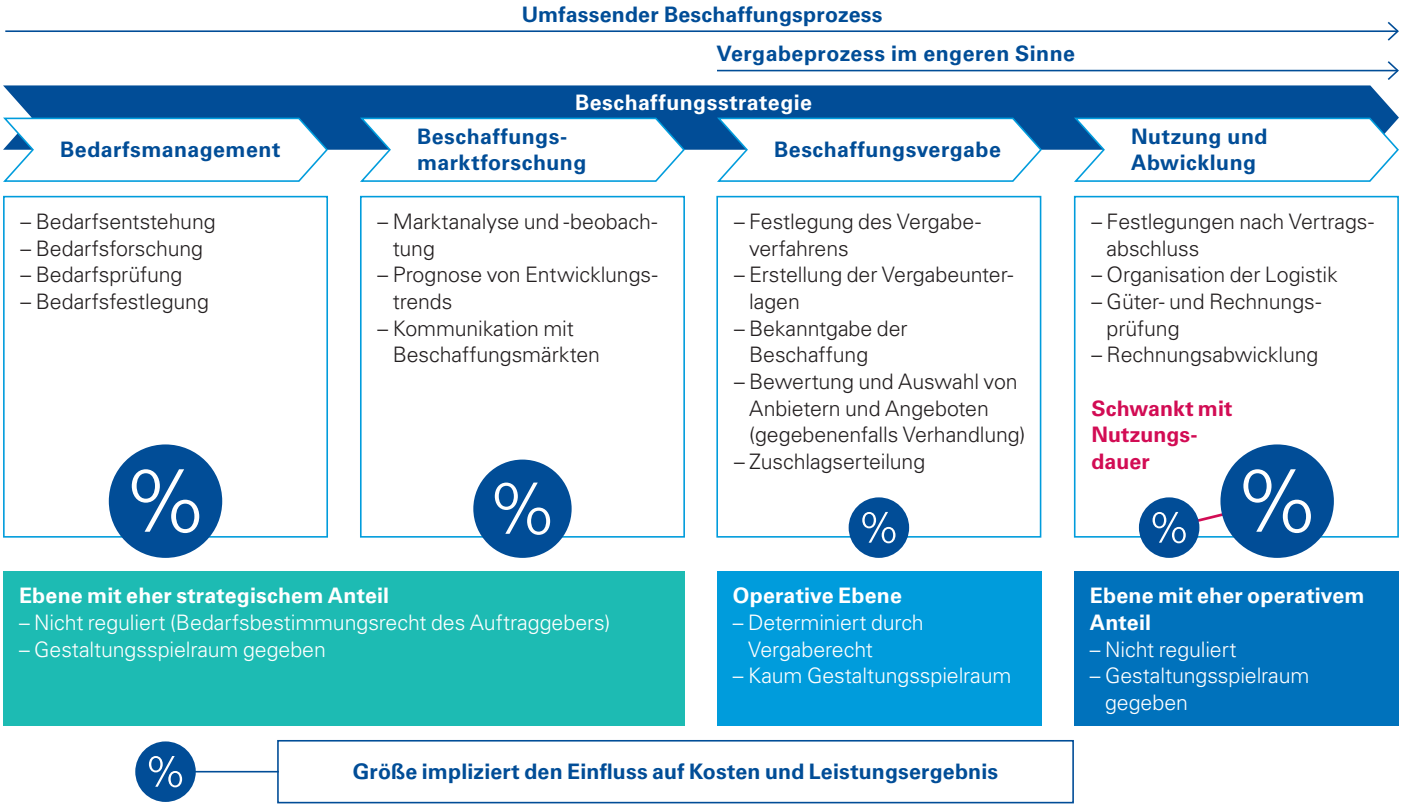
Falls sich der öffentliche Einkauf nicht verändert, drohen empfindliche Engpässe im Vergabewesen. Der höhere operative Aufwand mit einem nicht zukunftsorientierten Aufgabenprofil beeinträchtigt die Attraktivität des öffentlichen Einkaufs als Arbeitgeber, was in Zukunft die Personalsituation im Einkauf weiter anspannen wird. So wird der Einkauf immer mehr zu einem Flaschenhals, von dem die Leistungsfähigkeit des gesamten öffentlichen Sektors betroffen sein kann.

In dieser Situation scheint es sinnvoll, das öffentliche Beschaffungswesen in Richtung eines strategischen Einkaufsmanagements weiterzuentwickeln. Der Einkauf übernimmt zentrale Steuerungs- und Planungsaufgaben für den gesamten Beschaffungsprozess und schafft eine zentrale Erfassung und Begleitung. Die stärkere Nutzung digitaler Technologien und ein ganzheitliches Beschaffungskonzept können zu einer Prozessoptimierung und verbesserter Qualitätssicherung beitragen. Somit erhöht ein strategisch ausgerichteter Einkauf den Wertbeitrag des Einkaufs für die öffentliche Hand. Der öffentliche Einkauf kann zum Treiber von Innovationen und Nachhaltigkeit werden und trägt zum Gelingen von Investitionsprojekten bei.

Clemens Dicks, Daniel Heinzler, Marc Schmittem

Weitere Informationen zum Thema finden Sie in der aktuellen Publikation „Zukunft des öffentlichen Einkaufs – Ein Ausblick auf mögliche Gestaltungsszenarien" der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Die Publikation ist zum Download verfügbar unter http://hub.kpmg.de/zukunft-des-oeffentlichen-einkaufs.

Abbildung 1: Einflussfaktoren auf Kosten und Leistung während des Beschaffungsprozesses



Quelle: Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB), 2015

© 2017 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

E-Procurement – systemunterstütztes, effizientes Einkaufen im digitalen Zeitalter

Die österreichische Bundesbeschaffung GmbH (BBG) gehört in Europa zu den Vorreitern eines zentralisierten, digitalen Einkaufs in der öffentlichen Verwaltung. Sie wurde 2001 als Tochterunternehmen des Finanzministeriums gegründet. Seitdem werden über unsere Verträge und Vereinbarungen ein großer Teil der Bedarfe der öffentlichen Verwaltung in Österreich gebündelt und der Einkaufsprozess erfolgt standardisiert. Rund 1,4 Millionen Produkte und Dienstleistungen stellen wir mit unseren Verträgen und Vereinbarungen zur Verfügung und können durch die Bündelung des Einkaufs Preiseffekte in der Größenordnung von durchschnittlich 18 Prozent erzielen. Im Jahr 2016 wurden über Rahmenverträge und -vereinbarungen Produkte und Dienstleistungen im Wert von mehr als 1,3 Milliarden Euro beschafft. Als Dienstleister für die Bundesverwaltung eingerichtet, konnten auch Bundesländer, Gemeinden, ausgegliederte Unternehmen, Universitäten und Einrichtungen des Gesundheitsbereichs als Kunden, die für den Service zahlen, gewonnen werden. Durch unsere Services können sich die Kunden auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren.

Grundsätzlich stehen alle öffentlichen Auftraggeber, in Österreich wie in Deutschland, vor den Herausforderungen einer erhöhten Komplexität des Vergaberechts sowie der generellen Kostenoptimierung und Umsetzung einer effizienten, wirkungsorientierten Verwaltung. Eine zentrale öffentliche Beschaffungsstelle kann, vor allem auch durch den Einsatz effektiver E-Procurement-Lösungen, einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung dieser Aufgaben leisten. So ist der Einsatz von E-Procurement-Lösungen ein wesentlicher Bestandteil der Unternehmensstrategie der BBG. Lange bevor E-Vergabe bzw. E-Tendering innerhalb der EU verpflichtend wurde, lief der Großteil unserer Beschaffungsprozesse bereits elektronisch ab: von der Ausschreibung über die Bestellung bis hin zur Rechnungslegung.

E-Procurement ist mehr als nur ein IT-Thema. Es umfasst die elektronische Unterstützung sowie die Optimierung der organisatorischen Abläufe des gesamten Beschaffungsprozesses von der Ausschreibung bis zur Rechnungsabwicklung. Die BBG bietet mit ihren elektronischen Lösungen – wie dem Einkaufs- und Informationsportal e-Shop, dem Buchungstool e-Reisen sowie dem e-Rechnungsgateway – umfangreiche Möglichkeiten einer integrierten Prozessoptimierung.

Wesentliches Element der E-Procurement-Lösungen der BBG ist der e-Shop. Auf das zentrale, webbasierte Informations- und Einkaufsportal greifen täglich mehr als 1.000 Nutzer – Kunden und Lieferanten – zu. Bestellt werden kann entweder über klassische e-Kataloge, per Freitextbestellung oder über die Direktvergabeplattform. Neben dem Zugriff auf circa 1,4 Millionen Produkte bzw. Leistungen aus BBG-Verträgen können unsere Kunden auch Bestellungen bei eigenen Lieferanten, die von den Kunden definiert, ausgeschrieben und verwaltet werden, über den e-Shop abwickeln. Mit der Konfiguration von Workflows können notwendige Kundenprozesse im Bedarfs- und Bestellmanagement automatisiert und optimiert werden. Hierunter fallen beispielsweise erforderliche Genehmigungsschritte und die Abwicklung von Wareneingängen oder Reklamationen.

Darüber hinaus stellen wir unseren Kunden im öffentlichen Sektor unser technisches und ablauforganisatorisches Wissen zur Verfügung. Hierbei evaluieren und definieren wir gemeinsam mit dem Kunden und seinen Lieferanten Optimierungspotenziale im Beschaffungsprozess und helfen bei der bestmöglichen Konfiguration prozessunterstützender Tools.

Eine zentrale Rolle spielt die Anbindung von ERP-Systemen, um möglichst kundenorientierte Integrationslösungen anzubieten. Die Integration ist von beiden Seiten – entweder vom e-Shop ins ERP System oder umgekehrt – möglich. So wird vermieden, dass eine Bestellung doppelt erfasst wird. Durch die Anbindung des e-Shops an das BBG „Customer-Relationship-Management"-System bzw. ein Contract-Management-System werden nicht nur für einen Vertrag abrufberechtigte Kundenorganisationen, sondern auch Reservierungen für verbindliche Bedarfe, Konditionen und Verfügbarkeiten automatisch aktualisiert.

Sowohl unsere Kunden als auch deren Lieferanten profitieren vom e-Shop: Gerade Klein- und Mittelbetriebe können diesen als Plattform nutzen, um ihre e-Kataloge zu erstellen, freizugeben und somit „E-Procurement-fit" zu werden. Den e-Shop haben wir stetig weiterentwickelt und konnten so seine Position als EU-Vorzeigemodell stärken. Außerdem setzen wir vermehrt auf eine nachhaltige Beschaffung. Die Produkte, die den Kernkriterien des österreichischen Aktionsplans zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung entsprechen, werden in den e-Katalogen gekennzeichnet. Jedoch gelten diese Kriterien momentan nur für einen Teil der von uns angebotenen Produkte und Dienstleistungen. Darüber hinaus engagieren wir uns im Bereich der Beschaffung ökologischer Innovationen und machen so die österreichische öffentliche Beschaffung zukunftsfähig – nachhaltig und digital.

Uwe Flach, Bundesbeschaffung GmbH, Österreich

Nachhaltige Beschaffung: Kommunen für Pilotprojekte gesucht

Kommunen aller Größen in ganz Deutschland können ab sofort ihre Beschaffungsstrukturen in Bezug auf Nachhaltigkeit analysieren lassen. Bei Fragen der nachhaltigen und fairen Beschaffung unterstützt die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt von Engagement Global gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen. In Kooperation mit Engagement Global bietet KPMG Beratungsleistungen an. Engagement Global arbeitet im Auftrag der Bundesregierung und wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert. Beratungshonorare werden den Kommunen nicht in Rechnung gestellt.

Ansprechpartner für interessierte Kommunen:
Markus Römer, Senior Manager, Consulting, KPMG (T 0221 2073-1687, mroemer@kpmg.com),
Matthias Ketterle, Projektleiter, Engagement Global (T 0228 20717-623, matthias.ketterle@engagement-global.de)

© 2017 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.