

Den öffentlichen Einkauf in der Krise sicherstellen

Zu Beginn der Corona-Krise stieg insbesondere der Bedarf an medizinischer Schutzausrüstung sprunghaft an – diese Erzeugnisse wurden weltweit quasi „über Nacht“ enorm knapp und somit zu strategischen Versorgungsgütern. In der medialen Berichterstattung wurde in der Folge der öffentlichen Hand pauschal die Fähigkeit abgesprochen, strategisch beschaffen zu können: „Beamte und Politiker sollten nicht in der Welt herumtelefonieren und versuchen, [...] zu beschaffen. Dadurch geht nur wertvolle Zeit verloren. Sie sollten diese Aufgabe der Wirtschaft übertragen.“¹ Diese Aussage ist nicht nur viel zu pauschal, sie kann auch gefährliche Konsequenzen haben: Wenn der Staat die Fähigkeit verliert, seine Lieferketten strategisch zu steuern, ist die Versorgungssicherheit – und damit die gesamte staatliche Leistungsfähigkeit – in jedem Fall gefährdet.



Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Michael Eßig

Inhaber der Professur für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Beschaffung und Supply Management, Universität der Bundeswehr München

Es gilt daher, ein differenzierteres Bild zu entwickeln und zu überlegen, wie eine strategische öffentliche Beschaffung und (darüber hinausgehend) eine umfassend durch den öffentlichen Auftraggeber gesteuerte Wertschöpfungskette in Krisenzeiten (und generell) funktionieren kann.

Grundlage: Evidenzbasierte öffentliche Beschaffung

Grundlage einer differenzierten Betrachtung sollten immer fundierte Daten sein. Hier gilt es insbesondere, nicht nur die oben genannte medizinische Schutzausrüstung aufgrund der *derzeitigen, akuten* Situation zu prüfen, sondern *alle* staatlichen Beschaffungsmärkte strategisch zu analysieren. Mit der neuen Vergabestatistikverordnung besteht die Chance, zumindest auf Makroebene Informationen für relevante Steuerungsimpulse zu erhalten. Eine erste Analyse der Ausschreibungsdaten der Tenders Electronic Daily-Datenbank (TED-Datenbank) des Supplements zum Amtsblatt der Europäischen Union zeigt, dass sich unabhängig von der Corona-Krise die Versorgungssicherheit für öffentliche Auftraggeber in

den letzten Jahren generell verschlechtert hat.

Auf Basis der veröffentlichten Bekanntmachungen über vergebene Aufträge (Contract Award Notices – CAN) ergeben sich insbesondere hinsichtlich des Angebotsverhaltens von Lieferanten durchaus beunruhigende Zahlen: Während im Jahr 2009 noch durchschnittlich rund neun Angebote auf ein ausgeschriebenes Los eingingen, lag der Wert für 2018 bei durchschnittlich knapp über vier – ein kontinuierlich fallender Wert über zehn Jahre. Gleichzeitig stieg die Zahl der Aufträge bzw. Lose, bei denen nur *ein einziges Angebot* einging, im gleichen Zeitraum von 9,74 Prozent auf 20,26 Prozent – und das im Oberschwellenbereich mit breitem europaweitem Ausschreibungsverhalten. Offensichtlich ist die Versorgungssicherheit unabhängig von Krisenerscheinungen allein schon durch „fehlende“ Angebote auf Bieterseite ernsthaft gefährdet.

Erweiterung: Beschaffungsmärkte und Wertschöpfungsketten der öffentlichen Beschaffung

Das Vergaberecht möchte – zumindest im Oberschwellenbereich – einen einheitlichen europäischen Beschaffungsmarkt

¹ Büschemann, K.-H. (2020): Schutzausrüstung – Unternehmen können es besser, 4.4.2020, unter: www.sueddeutsche.de (zuletzt abgerufen am 8.4.2020)



für öffentliche Auftraggeber schaffen. Damit kann zumindest von einer Internationalisierung (wenn auch nicht umfassenden Globalisierung) des öffentlichen Auftragswesens gesprochen werden. De facto sind aber die Wertschöpfungsketten der zuliefernden Unternehmen – und damit auch die Supply Chains öffentlicher Auftraggeber – umfassend globalisiert. Damit ist fast zwingend ein erhöhtes Versorgungsrisiko verbunden. Nicht unterschätzt werden darf, dass Lieferketten sehr komplex ausfallen können und selbst für die beteiligten Unternehmen oft schwer zu erfassen sind. Alle Leistungserbringer der Wirtschaft, also alle Bieter, sind in hohem Maße von Vorleistungen abhängig. Der Fremdbezugsanteil von Industrieunternehmen liegt in der Regel bei weit über 50 Prozent des Umsatzes, in Einzelfällen macht er deutlich mehr aus (wie etwa bei Volkswagen circa 75 Prozent). Dabei kann die gesamte Supply Chain einer Organisation enorme Größenordnungen annehmen. Volkswagen spricht beispielsweise in einer aktuellen Pressemitteilung von 40.000 Lieferanten, die mit mehr als 19 Landessprachen adressiert werden müssen.²

Erste Ansatzpunkte für ein Risikomanagement in der öffentlichen Beschaffung existieren, so zum Beispiel in der Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UfAB, Stand April 2018), wo das Instrument als fester Bestandteil der ersten Planungsphase zur „Bedarfsermittlung, zur Risikoanalyse und zur Zeitplanung“ explizit vorgesehen ist.³ Auch Ansatzpunkte einer Steuerung der Supply Chain sind durch die Unterauftragnehmerbetrachtung (auch als Sub- oder Nachunternehmer bezeichnet, vergleiche § 132 Abs. 2 Nr. 4 Buchstabe c

GWB, §§ 8 Abs. 2 Nr. 5, 36, 46 Abs. 3 Nr. 10 VgV und § 26 UVgO) vergaberechtlich verankert. Ein umfassendes Risikomanagement im Sinne einer an der Versorgungssicherheit orientierten Steuerung der gesamten Supply Chain öffentlicher Auftraggeber ist das jedoch (noch) nicht.

Zusammenführung: Kompetenzbasierte strategische öffentliche Beschaffung

Eine strategisch orientierte öffentliche Beschaffung sollte an der Rolle ansetzen, die der Einkauf als „Vermittler“ an der Schnittstelle zwischen den Möglichkeiten der Beschaffungsmärkte bzw. der Supply Chains und den Anforderungen interner Kunden bzw. der eigenen (öffentlichen) Organisation spielt. Grundvoraussetzung für eine strategische Orientierung ist dabei eine ausformulierte Beschaffungsstrategie, die explizit den Rahmen für das Einkaufs- und Vergabehandeln vorgibt. Es gibt derzeit vereinzelt bereits manifeste Strategien für versorgungs- bzw. sicherheitskritische Güter. Hierzu zählt beispielsweise die Definition von Schlüsseltechnologien im Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie,⁴ welche über das Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit⁵ bereits konkret Eingang in die Vergabeverordnung gefunden hat. Derartige Papiere haben rein normativen Charakter und berücksichtigen (naturgemäß) nur eingeschränkt die Situation auf den Beschaffungsmärkten (Wettbewerbsintensität, Anzahl potenzieller Lieferanten, geografische Position etc.), die für die Entwicklung einer an möglichen Versorgungsengpässen ausgerichteten Beschaffungsstrategie erforderlich wäre.

Dafür ist die Einbeziehung einer strategischen Beschaffungsfunktion mit strategischen Einkäuferinnen und Einkäufern erforderlich, welche kontinuierlich Markterkundung (Entwicklung des Nachfrageverhaltens und der Angebotsstruktur über Lieferantenbeobachtung) in den von ihnen verantworteten Warengruppen betreiben, um so mögliche Engpässe frühzeitig erkennen zu können.

Die Leistungsfähigkeit einer strategischen Beschaffung hängt auch vom eingesetzten Personal ab. Der Entwicklung eines Berufsbildes strategischer öffentlicher Einkäufer hat die Europäische Kommission mit der Entwicklung des „European Competency Frameworks for Public Buyers“ schon vor der Corona-Krise im November 2019 Rechnung getragen. Derart anspruchsvolle Aufgaben erfordern zudem ein Nachdenken über etablierte Gehaltsstrukturen. Während Führungspositionen teilweise vergleichbar vergütet werden, erhalten Beschäftigte im Einkauf ohne Masterabschluss im öffentlichen Sektor derzeit ein um 50 Prozent niedrigeres Gehalt als in der Privatwirtschaft.

Öffentliche Beschaffung ist durch die Krise nicht unwichtiger geworden, im Gegenteil: Auch in der Bewältigung ihrer Folgen durch ein Konjunkturprogramm, das den nachhaltigen Umbau der Wirtschaft durch gezieltes staatliches Beschaffungsverhalten fördern will und zukünftige Krisenreaktionsfähigkeiten verbessern soll, wird ein strategisch verstandenes öffentliches Beschaffungsmanagement immer wichtiger. Die Voraussetzungen dafür sind jedoch weit weniger durch vergaberechtliche Veränderungen zu schaffen, als vielmehr durch die Möglichkeit, strategische Beschaffung eben nicht als „Verwaltungsakt“, sondern durch entsprechende kapazitative und qualitative Ressourcen zu implementieren. |

² Vgl. <https://www.volkswagen-newsroom.com/de/pressemitteilungen/volkswagen-unterstuetzt-seine-40000-lieferanten-mit-anleitung-fuerschutzmassnahmen-in-der-produktion-5979>, abgerufen am 17.6.2020

³ Vgl. Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Inneren (Hrsg. 2018), UfAB 2018: Praxis der IT-Vergabe. Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen: Planung, Design, Umsetzung, Bonn 2018, S. 42 f.

⁴ Vgl. Die Bundesregierung (Hrsg., o.J.), Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, o.O., o.J.

⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg., 2019), Entwurf eines Gesetzes zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik, Drucksache 19/15603 vom 2.12.2019