

Strategischer Einkauf im Blick



**Die öffentliche Beschaffung auf dem Weg
vom Bestellabwickler zum strategischen Einkäufer**

Der öffentliche Einkauf erlebt große Veränderungen: Neue Technologien, ein verändertes Vergaberecht und Nachhaltigkeitsanforderungen gepaart mit einem immer anspruchsvolleren und dynamischen Markt sind dabei die wesentlichen Parameter. In der Studie „Kommunale Beschaffung im Umbruch“ aus dem Jahr 2013 zeigten wir, dass sich die Beschaffungsstellen auf kommunaler Ebene überwiegend als operativ tätige Bestellabwickler verstanden. Mit der aktuellen Studie haben wir die Situation in den größten Beschaffungsstellen von Bund, Ländern und Kommunen erneut unter die Lupe genommen, um Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aufzuzeigen. Die Ergebnisse zeigen, dass eine strategisch aufgestellte Einkaufsorganisation weiterhin die Ausnahme bleibt – den Weg in diese Richtung haben die Beschaffungsstellen aber bereits eingeschlagen. Dasselbe gilt für das Thema „Nachhaltigkeit“: Obwohl es bereits vielfach beachtet wird, ist es jedoch längst noch nicht zur Selbstverständlichkeit geworden.

Ergebnisse auf einen Blick

1. Strategiedefizit: operative Rechtsumsetzung dominiert

Die befragten Beschaffungsstellen agieren überwiegend wenig strategisch; strategische Prozesse, zum Beispiel ein Lieferantenmanagement, sind in der Mehrzahl noch nicht vorhanden. Allerdings wird die Weiterentwicklung zum strategischen Beschaffer auch nicht als wesentliche Herausforderung gesehen und scheint somit auf der Agenda eine untergeordnete Rolle zu spielen. Öffentliche Unternehmen sind in der Entwicklung zum strategischen Einkäufer offenbar schon etwas weiter als die öffentliche Verwaltung.

2. Prozessoptimierung: Nachholbedarf bei der Digitalisierung

Der Fokus der Beschaffungsstellen liegt auf der Prozessoptimierung. Die Digitalisierung wird durch die Implementierung der E-Vergabe vorangetrieben, darüber hinaus besteht in vielen Einkaufsorganisationen des öffentlichen Sektors aber noch Nachholbedarf bei der Implementierung digitalisierter und automatisierter Prozesse.

3. Nachhaltigkeit: noch keine Selbstverständlichkeit

Umweltkriterien oder auch über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Arbeits- und Sozialstandards werden vielfach in Vergaben berücksichtigt. Konsequente Anwendung finden sie aber noch immer nicht. Trotz global wachsender Bedeutung des Nachhaltigkeitsgedankens ist gegenüber unserer Vorstudie von 2013 zumindest bei den Kommunen kein deutlicher Trend zu mehr Nachhaltigkeit erkennbar.

1 Strategiedefizit: operative Rechtsumsetzung dominiert

Gefragt nach den größten Herausforderungen im öffentlichen Einkauf, dominiert sehr deutlich das Thema der Rechtskonformität (vgl. Abbildung 1). Die öffentlichen Beschaffer sind überwiegend mit der Einhaltung des Vergaberechts und in diesem Zusammenhang mit der Vermeidung von Rechtsverstößen befasst. Dabei fordern der anspruchsvolle Markt und der Trend zu neuen Technologien und Produkten eine weitaus strategischere Auseinandersetzung mit dem Einkauf von Produkten und Dienstleistungen für öffentliche Organisationen. Abbildung 1 zeigt, dass diese Themen auf der Agenda noch nicht weit oben stehen: Die Stärkung der strategischen Positionierung in der Gesamtorganisation steht erst an vierter Stelle, die Etablierung strategischer Prozesse findet mit rund 20 Prozent noch weniger Beachtung.

Dass strategische Aspekte nicht als Herausforderung gesehen werden, liegt jedoch nicht daran, dass diese bereits vollumfänglich in den Beschaffungsstellen implementiert sind. Weniger als ein Drittel der Befragungsteilnehmer (28 Prozent) wären überhaupt in der Lage, den Einkaufsprozess proaktiv strategisch zu gestalten und zu begleiten, da sie bereits im Rahmen der Budgetplanung als Beschaffer eingebunden werden (vgl. Abbildung 2). Gut ein Fünftel wird sogar erst nach Erstellung des Leistungsverzeichnisses tätig, was auf eine rein operative Bestellausführung hindeutet.

Gefragt nach der Anwendung einzelner strategischer Instrumente, bestätigt sich dieses Gesamtbild. Gut 40 Prozent der Befragten beschäftigten sich überhaupt nicht mit strategischen Fragen, zum Beispiel zu Warengruppenstrategien oder proaktiven Marktanalysen. Kaum 10 Prozent tun dies fortlaufend für alle Warengruppen. In zwei Drittel der befragten

Beschaffungsstellen ist ein Lieferantenmanagementprozess nicht vorhanden und fast 45 Prozent der Befragten geben an, dass es für die für die Beschaffung zuständigen Organisationseinheiten keine klar definierten Ziele gibt. Nur bei gut einem Viertel wird die Zielerreichung anhand definierter Kennzahlen gemessen – und bei nur 11 Prozent werden bei Abweichungen auch Korrekturmaßnahmen eingeleitet.

Öffentliche Unternehmen insgesamt strategischer als die Verwaltung

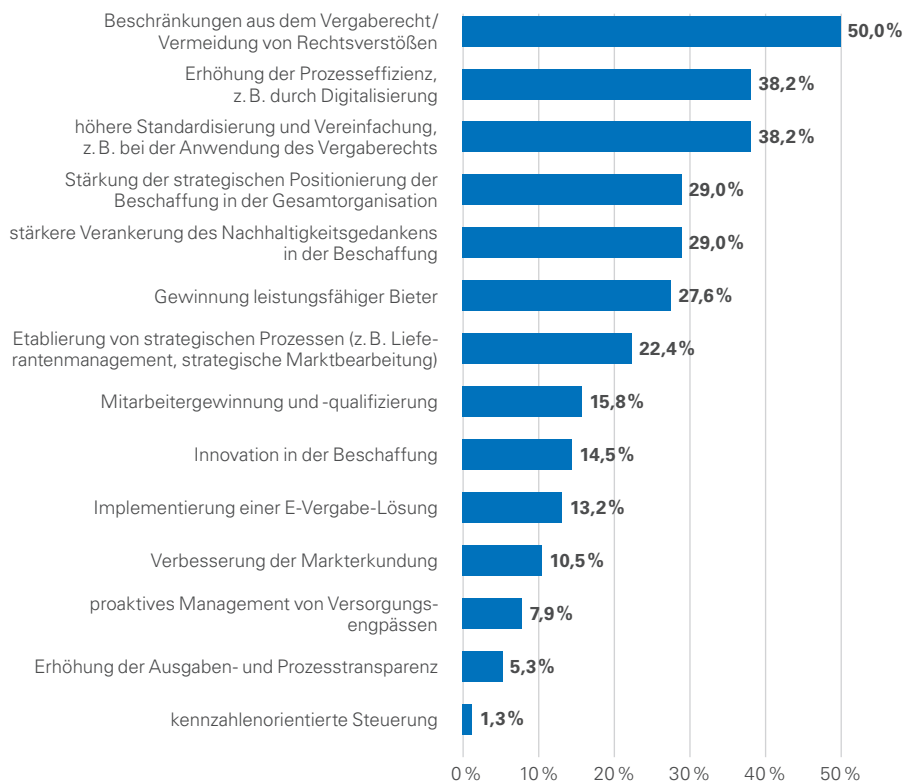
Ein differenziertes Ergebnis ergibt sich, wenn die Beschaffungsstellen in öffentlichen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung separat betrachtet werden. So geben nur 15 Prozent der befragten Unternehmen an, sich gar nicht mit strategischen Fragen zu beschäftigen, und knapp die Hälfte der befragten Beschaffer aus öffentlichen Unternehmen gibt immerhin an, sich für ausgewählte Warengruppen fortlaufend mit strategischen Fragen zu beschäftigen. Bei der Verwaltung ist der Anteil, der sich nicht mit strategischen Fragen beschäftigt, mit 52 Prozent deutlich höher. Gefragt nach konkreten strategischen Instrumenten (wie zum Beispiel einem Lieferantenmanagement) sind aber keine deutlichen Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Unternehmen mehr erkennbar: Bei jeweils knapp drei Viertel der Befragten werden diese offenbar nicht angewandt.

Auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung sind Unterschiede erkennbar: Während fast keine der befragten staatlichen Stellen mehr als rein operativer Bestellabwickler tätig ist, sind dies bei den befragten Kommunalverwaltungen 24 Prozent. Immerhin: Im Vergleich zur Vorstudie aus dem Jahr 2013 ist der Anteil der rein operativen Einkäufer in den Kommunalverwaltungen von damals einem Drittel auf nun weniger als ein Viertel gesunken.¹

Abbildung 1: Was sind die größten Herausforderungen der für die Beschaffung zuständigen Organisationseinheit(en) in Ihrer Behörde/Ihrem Unternehmen?

(Nennung der drei wichtigsten)

(n = 76)



Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Institut für den öffentlichen Sektor, 2020

¹ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?, S. 17; <https://publicgovernance.de/html/de/Kommunale-Beschaffung.htm>

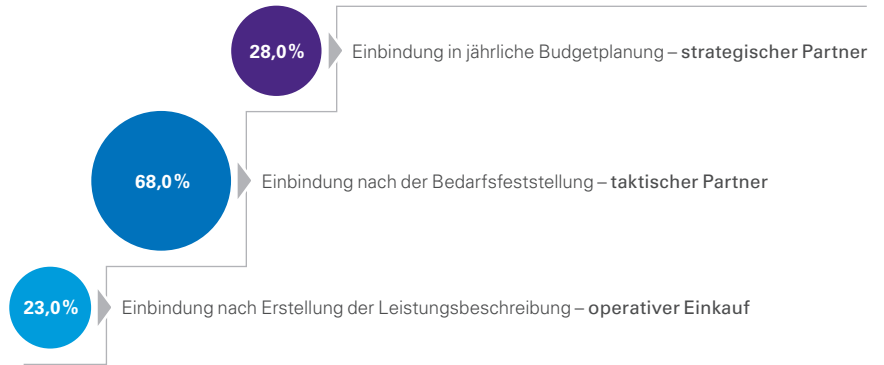
2 Prozessoptimierung: Nachholbedarf bei der Digitalisierung

Die Mehrzahl der Befragten gibt an, dass sie nach der Bedarfsfeststellung, aber noch vor Erstellung der Leistungsbeschreibung in den Beschaffungsprozess eingebunden werden (vgl. Abbildung 2). Dies spricht dafür, dass sie den Einkaufsprozess als „taktischer“ Partner begleiten, indem sie mit dem Bedarfsträger auf Augenhöhe agieren, diesen konzeptionell beraten und möglichst früh bei der Formulierung der Bedarfe unterstützen. Hierzu gehört es auch, die begleitenden Prozesse möglichst effizient und sicher zu gestalten, damit mehr Kapazitäten für die taktische Begleitung des Einkaufs zur Verfügung stehen. Die Erhöhung der Prozesseffizienz, unter anderem durch die Digitalisierung, sowie eine höhere Standardisierung und Vereinfachung, zum Beispiel in der Anwendung des Vergaberechts, erfahren mit knapp 40 Prozent somit auch eine hohe Zustimmung als Herausforderung für die Beschaffungsstellen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 3 veranschaulicht den Nachholbedarf in Sachen Digitalisierung, denn bei einem erheblichen Anteil der Befragten sind die Beschaffungsprozesse kaum digitalisiert. Da die E-Vergabe inzwischen verpflichtend ist, kann sie als erster Schritt der Digitalisierung gesehen werden. Dass Prozessoptimierung und Stan-

Abbildung 2: Zu welchem Zeitpunkt binden die Bedarfsträger die für die Beschaffung zuständige(n) Organisationseinheit(en) in Ihrer Organisation mehrheitlich in die Beschaffungsvorhaben ein?

(Zum Teil Mehrfachantworten aufgrund übergreifender Zuständigkeiten)



Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Institut für den öffentlichen Sektor, 2020

standardisierung als wichtige Herausforderungen genannt wurden, spricht dafür, dass die Beschaffungsstellen diese Themen zunehmend in den Fokus nehmen. Die Motivation dafür scheint nicht notwendigerweise in einem Personalmangel begründet zu sein: 57 Prozent der Befragten sagen, dass die Mitarbeiterzahl in den für die Beschaffung zuständigen Organisationseinheiten ausreichend ist.

3 Nachhaltigkeit: noch keine Selbstverständlichkeit

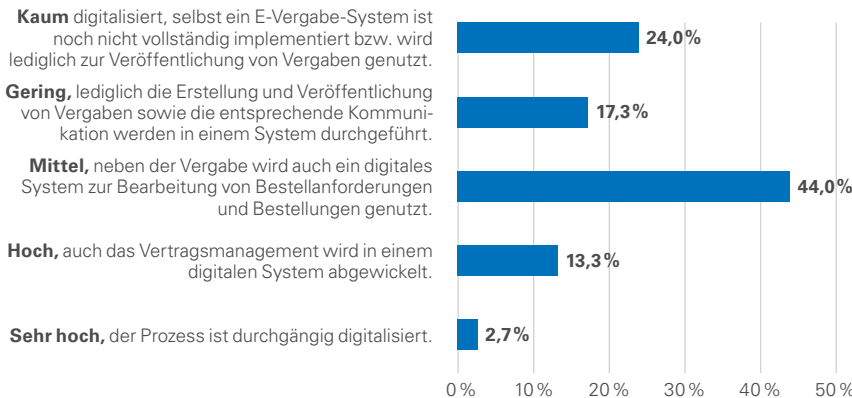
Weniger als ein Drittel der Befragten benennen die Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens im Beschaffungs-

prozess als Herausforderung für die für die Beschaffung zuständigen Organisationseinheiten (vgl. Abbildung 1). Heißt dies nun, dass Nachhaltigkeitsthemen beim öffentlichen Einkauf längst zur Selbstverständlichkeit geworden sind? Zwar geben immerhin 44 Prozent der Befragten an, Umweltkriterien häufig oder immer bei Vergaben zu berücksichtigen. Aber bei fast genauso vielen (40 Prozent) geschieht dies nur manchmal, bei etwas weniger als einem Fünftel nur selten oder nie. Sofern Umweltkriterien berücksichtigt werden, sind sie aber immerhin in mehr als der Hälfte der Fälle ein Zuschlagskriterium und damit ein bei der Vergabe mitentscheidender Faktor.

Angesichts der gewachsenen Bedeutung des Nachhaltigkeitsgedankens oder globaler Bewegungen wie „Fridays for Future“ ist es bemerkenswert, dass aus den Befragungsergebnissen kein Trend zu mehr Nachhaltigkeit ablesbar ist. So liegt bei den Kommunalverwaltungen zwar der Anteil derer, die Umweltkriterien häufig oder immer beachten, mit 66 Prozent im Vergleich zum Durchschnitt aller Befragten höher. Im Vergleich zur Studie „Kommunale Beschaffung im Umbruch“² aus dem Jahr 2013 ist dieser Anteil aber leicht gesunken. Damals haben noch 77 Prozent der befragten Kommunen angegeben, häufig oder immer Umweltkriterien bei der Beschaffung zu berücksichtigen.

Abbildung 3: Wie digitalisiert ist der Beschaffungsprozess in Ihrer Organisation (von der Bedarfsanforderung über das Vergabeverfahren bis zur Leistungserbringung und Rechnungsbegleichung)?

(Zum Teil Mehrfachantworten aufgrund übergreifender Zuständigkeiten) (n = 75)



Quelle: KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Institut für den öffentlichen Sektor, 2020

² Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2013): Kommunale Beschaffung im Umbruch. Große deutsche Kommunen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Einkauf?, S. 29

Gefragt nach den über die rechtlich verpflichtenden Arbeits- und Sozialstandards hinausgehenden Kriterien (wie zum Beispiel Gender Diversity oder Fair Trade), gibt nur ein Fünftel der Befragten an, dass diese häufig oder immer berücksichtigt werden. Sofern sie berücksichtigt werden, sind sie – anders als bei den Umweltkriterien – auch nur bei einem knappen Drittel ein Zuschlagskriterium. In der Mehrzahl werden sie als Teil der Leistungsbeschreibung aufgeführt.

Ausblick

Vom operativen über den taktischen zum strategischen Beschaffer

Auch wenn die strategisch agierenden Beschaffungsstellen noch in der Minderheit sind, ist der erste Schritt weg vom reinen Bestellabwickler für die Mehrzahl erfolgt, sodass auf Basis der vorliegenden Studie die meisten öffentlichen Beschaffungsstellen als taktische Einkäufer einzustufen sind. Gleichzeitig scheint – bemessen an den Befragungsergebnissen – aber derzeit die eher operativ ausgerichtete Prozessoptimierung im Vordergrund zu stehen. Dies erscheint konsequent: Vorausgesetzt, dass sich Beschaffungsstellen hin zu einer strategischen Einkaufsorganisation entwickeln wollen, ist es sinnvoll, zunächst die eigene Organisationseinheit und die Einkaufsprozesse zu optimieren bzw. zu digitalisieren. Denn

Steckbrief zur Studie

Die Studie basiert auf einer deutschlandweiten Befragung der Beschaffungsstellen von Bund, Ländern und Kommunen mittels Fragebogen im Zeitraum November 2019 bis Februar 2020.

76 öffentliche Institutionen und öffentliche Unternehmen haben sich an der Befragung beteiligt:

- 53 Prozent auf kommunaler Ebene (mehr als die Hälfte der befragten Kommunen haben weniger als 400.000 Einwohner)
- 33 Prozent auf Länderebene
- 14 Prozent auf Bundesebene

Zwei Drittel der Teilnehmer ordnen sich der öffentlichen Verwaltung zu (zum Beispiel einem Ministerium, einer nachgeordneten Behörde oder der Stadtverwaltung). Gut ein Viertel ist in einem öffentlichen Unternehmen tätig, knapp 10 Prozent in einer sonstigen öffentlichen Institution.

Die Befragungsteilnehmer sind fast alle (92 Prozent) in einer zentralen Organisationseinheit, die ausschließlich Beschaffungen durchführt, oder in einer zentralen Vergabestelle tätig.

nur so wäre eine Beschaffungsstelle überhaupt dazu befähigt, als strategischer Partner der Bedarfsträger aufzutreten und auch eine nachhaltige Beschaffung konsequent umzusetzen. Angesichts des zum Teil massiven gesellschaftlichen Drucks dürfte die Beachtung von Nachhaltigkeitsaspekten in ihrer Bedeutung noch weiter steigen.

Die Vision wäre am Ende eine Einkaufsorganisation, die als strategischer Wertschöpfungspartner bereits in die Budget-

planung der Fachbereiche eingebunden ist, konkrete Bedarfe beratend beeinflussen kann, Warengruppenstrategien etabliert und auch nach außen, beispielsweise durch ein Lieferantenmanagement, proaktiv agiert.

Die Entwicklung weg vom rein operativen Bestellabwickler hin zum strategischen Einkauf ist kein leichter, aber ein immens wichtiger Schritt. Für die meisten der hier befragten Beschaffungsstellen ist dies die Herausforderung der Zukunft.

Kontakt

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin

Dr. Ferdinand Schuster, Franziska Holler

T +49 30 2068 2060
de-publicgovernance@kpmg.com

www.publicgovernance.de

KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Tersteegenstraße 19–23
40474 Düsseldorf

Clemens Dicks, Daniel Wilhelm Müller
Consulting, Value Chain Transformation

T +49 211 475 7706
ClemensDicks@kpmg.com, DanielMueller1@kpmg.com

www.kpmg.de

Die Studie wurde wissenschaftlich unterstützt von Prof. Dr. Michael Eßig, Universität der Bundeswehr München, und Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School, Berlin.

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.