

Strategisches Beschaffungsmanagement

Diskussionspapier des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

1. Was ist strategisches Beschaffungsmanagement?	3
1.1 Rahmen für die Beschaffung	3
1.2 Steuerung der Beschaffungsprozesse	5
2. Chancen und Herausforderungen	5
2.1 Was sind die Chancen?	6
2.2 Was sind die Herausforderungen?	7
2.3 Chancen für eine nachhaltige Beschaffung in den Kommunen	8
3. Was ist zu tun?	9
3.1 Bestandsaufnahme	9
3.2 Lokale strategische Ziele	10
3.3 Elemente des strategischen Beschaffungsmanagements	11
3.4 Das lokale Modell entsteht	11
3.5 Einführung des Modells	11
4. Fazit	12
5. Weiterführende Literatur	12

1. Was ist strategisches Beschaffungsmanagement?

„Beschaffung“, „Einkauf und „Vergabe“ sind verschiedene Begriffe, die einen gemeinsamen Kern haben: Die Kommune bezieht Leistungen von Marktteilnehmern, die sie benötigt, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Palette an Leistungen, die die einzelnen Organisationseinheiten einer Kommune („Bedarfsträger“ genannt) benötigen, ist sehr vielfältig: Neben Bau- und Lieferleistungen haben in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend Dienstleistungen aller Art an Bedeutung gewonnen, insbesondere IT-Leistungen, soziale sowie beratende Dienstleistungen.

Die Kommunen geben inzwischen nur unwesentlich weniger für die Beschaffung aus als für ihr Personal.¹ Angesichts dieser enormen wirtschaftlichen Bedeutung ist die strategische Ausrichtung der Beschaffung eine Führungsaufgabe der Verwaltungsspitze. Strategisches Beschaffungsmanagement ermöglicht die Nutzung kommunaler Nachfragemacht zur wirkungsvollen Umsetzung politischer Ziele, insbesondere ökologischer und sozialer Natur (Nachhaltigkeit). Es ist ferner eine Grundvoraussetzung für einen effizienten Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen bei der Beschaffung.

Strategisches Beschaffungsmanagement ermöglicht es der Kommune so, sich besser auf ihre eigentliche Aufgabe zu konzentrieren: Moderner Dienstleistungspartner für ihre Bürgerinnen und Bürger zu sein und hierfür auch die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu haben.

Es hat zwei Dimensionen: Zum einen setzt es den Rahmen für die Beschaffung, zum anderen steuert es die lokalen Beschaffungsprozesse.

1.1 Rahmen für die Beschaffung

Transparenz: Um die Beschaffung strategisch steuern zu können, muss die Kommune wissen, was sie in welchem Umfang beschafft. Die beschafften Produkte² müssen daher buchhalterisch erfasst und einzelnen Warengruppen³ zugeordnet werden. Für die Bildung dieser Warengruppen existieren keine einheitlichen Vorgaben. Möglich ist auch die Bildung von Ober- und Untergruppen. Eine Obergruppe wären dann zum Beispiel IT-Leistungen, Untergruppen zum Beispiel Hardware, Software, Support und Beratung.

Prozesse und Verantwortlichkeiten: Die Verantwortlichkeiten im Beschaffungsprozess müssen klar sein. Das heißt, es ist zuerst der Ist-Prozess der Beschaffung innerhalb der Kommune zu ermitteln und zu analysieren, um unter anderem auch die Frage zu klären, in welchem Maße Beschaffungsaufgaben zentralisiert werden sollen.

Die Zentralisierung betrifft zum einen die genaue Bestimmung der benötigten Leistung im Wege der sog. Leistungsbeschreibung. Diese Aufgabe können Warengruppenmanager für alle Bedarfsträger übernehmen, die Leistungen aus einer bestimmten Warengruppe benötigen. Nach diesem Modell kümmern sich zum Beispiel Kindertagesstätten, Schulen und sonstige Bereiche, die Lebensmittel benötigen, nicht selbst um die Leistungsbeschreibung.

¹ Genaue Zahlen fehlen. Der kommunale Finanzreport der Bertelsmann Stiftung 2017, S. 61 weist einen durchschnittlichen Personalaufwand pro Bürger von 825 Euro aus, der durchschnittliche laufende Sachaufwand liegt mit 722 Euro nur knapp dahinter. „Laufender Sachaufwand“ deckt sich nicht ganz mit dem Beschaffungsvolumen, liefert aber einen guten Anhaltspunkt für die wirtschaftliche Bedeutung der Beschaffung für Kommunen.

² Der Produktbegriff ist im Diskussionspapier umfassend gemeint, beinhaltet also Waren und Dienstleistungen aller Art.

³ „Ware“ in diesem Sinne versteht sich ebenfalls umfassend wie „Produkt“.

Sie melden ihren Bedarf vielmehr an einen Warengruppenmanager „Lebensmittel“, der die Leistungsbeschreibung in Abstimmung mit der meldenden Stelle erstellt.

Die Zentralisierung betrifft zum anderen die Durchführung des Vergabeverfahrens. Hierfür kann eine Zentrale Vergabestelle gebildet werden.

Zu klären ist, wie die Zentralisierung von Beschaffungsaufgaben in Einklang mit einer ggf. existierenden dezentralen Ressourcenverantwortung gebracht werden kann. Auch ist festzulegen, wo zentrale Beschaffungsaufgaben wahrgenommen werden sollen. Hier kommt insbesondere die Schaffung einer Querschnittseinheit in Betracht, vergleichbar zum Beispiel mit dem Organisationsamt, dem Personalamt und der IT-Steuerung. Zusätzlich ist die Übernahme in Stabsstellenfunktionen möglich, um eine enge Anbindung an die Verwaltungsführung zu ermöglichen.

Kooperationen: Besonders für kleine Kommunen kann interkommunale Kooperation Vorteile rund um die Organisation der Beschaffung generieren. So übernehmen bereits heute Landkreise die Durchführung größerer Vergabeverfahren für ihre kreisangehörigen Kommunen. Die Landkreise agieren dann als Zentrale Vergabestelle für ihre Kommunen, die ihrerseits jedoch die Verfahrenshoheit behalten.

Verbindliche Vorgaben: Verbindliche Vorgaben (zum Beispiel mithilfe einer Dienstanweisung) helfen bei der Umsetzung politischer Ziele (zum Beispiel Beachtung von Nachhaltigkeitsaspekten), der Gewährleistung der Integrität des Beschaffungsprozesses insbesondere im Hinblick auf Korruptionsprävention und der einzelfallgerechten Nutzung der Spielräume, die das Vergaberecht den Kommunen einräumt.

Digitalisierung: Kommunale Beschaffung wird immer stärker durch Informationstechnologien unterstützt. Die Kommunikation der Kommune mit den Bietern im Vergabeverfahren erfolgt zunehmend digital (E-Vergabe), da es gesetzlich weitgehend vorgegeben ist. Strategische Gestaltungsspielräume ergeben sich bei der Optimierung der Beschaffungsprozesse und bei den Fragen, in welchem Maße und mithilfe welcher Anwendung die internen Prozesse digital abgebildet werden sollen. Insbesondere ist zu klären, ob hierfür ein sog. Vergabemanagementsystem⁴ eingesetzt und wie die Beschaffung in die Gesamtsteuerung der wirtschaftlichen Prozesse durch die eingesetzte Finanzmanagementsoftware eingebettet werden soll.

Korruptionsprävention: Die Beschaffung ist die korruptionsanfälligste Tätigkeit in der Kommunalverwaltung. Das wichtigste Präventionsinstrument ist die Funktionstrennung, d.h. die Aufteilung des Beschaffungsprozesses. Dies geschieht in erster Linie durch die Schaffung einer zentralen Vergabestelle. So wird vermieden, dass die Bedarfsträger, die den Marktteilnehmern häufig nahestehen, das Vergabeverfahren selbst durchführen. Auch das Warengruppenmanagement führt zu einer Funktionstrennung, da die Erstellung des Leistungsverzeichnisses in den Händen des Warengruppenmanagers gelegt wird. Weitere Instrumente der Korruptionsprävention sind Kontrollen (insbesondere in Form von Stichproben), Personalrotation, klare Regeln zum Verbot der Annahme von Vorteilen und Schulungen.

Qualifiziertes Personal: Das erforderliche Personal für die strategische Steuerung der Beschaffung muss zur Verfügung stehen. Benötigt werden betriebswirtschaftliche und rechtliche Kenntnisse (hier insbesondere im Vergaberecht) sowie Soft Skills (zum Beispiel Verhandlungsführung).

⁴ Ein Vergabemanagementsystem ist eine Spezialsoftware für die Durchführung von Vergabeverfahren, die diese Prozesse vollumfänglich einschließlich Auswertung, Kommunikation, Bezuschlagung und Dokumentation abbildet.

Beschaffungscontrolling: Die Vielzahl der in einer Kommune durchzuführenden Beschaffungsmaßnahmen und deren finanzielle Tragweite erfordern ein sach- und fachgerechtes Controlling. Es stellt die notwendige Transparenz her und macht Steuerungsbedarfe erkennbar. Zudem unterstützt es die Führungsebene bei aktuell anstehenden Entscheidungen sowie bei der zukunftsorientierten Ausrichtung der Beschaffungsprozesse einer Verwaltung.

1.2 Steuerung der Beschaffungsprozesse

Leistung definieren:⁵ Auf Grundlage des vom Bedarfsträger mitgeteilten Bedarfs ist zu entscheiden, welche Art von Leistung unter Abwägung aller Faktoren (benötigte Qualität, Kosten, Nachhaltigkeit usw.) zur Bedarfsdeckung am besten geeignet ist. Soll zum Beispiel ein Fahrzeug eher gekauft oder geleast werden?

Markterkundung: Es ist zu klären, ob der Markt die benötigte Leistung zur Verfügung stellt und wenn ja, zu welchem Preis und in welchen Varianten.

Potenzielle Auftragnehmer: Die Marktteilnehmer sind zu analysieren. Von Bedeutung ist insbesondere deren Größe. Hiervon, aber auch vom Auftragsvolumen, hängt zum Beispiel ab, ob die Leistung geteilt werden soll und gegebenenfalls mit mehreren Unternehmen zusammengearbeitet werden soll (sogenannte Losverfahren).

Des Weiteren kann es sinnvoll sein, gezielt Marktteilnehmer zur Teilnahme am Vergabeverfahren einzuladen (zum Beispiel aus dem Ausland) beziehungsweise diese im Vorfeld der Leistungsdefinition bereits mit einzubinden.

Leistung selbst erbringen: Insbesondere bei Dienstleistungen stellt sich die Frage, ob die Erbringung der Leistung durch eigenes Personal nicht die bessere Alternative zur Beschaffung ist (sogenannte Make-or-Buy-Entscheidung). Soll zum Beispiel Gebäudereinigung durch fremdes Personal durchgeführt werden oder setzt man eigenes Personal ein?

Bedarfsbündelung: Der Bedarf der Kommune für ein bestimmtes Leistungsprofil ist quer über alle Bedarfsträger zu ermitteln. Auf dieser Grundlage ist über eine Bedarfsbündelung zu entscheiden, die in der Regel mit einer Standardisierung einhergeht. Ein typisches Bündelungsinstrument ist die Rahmenvereinbarung.

Kooperation: Es ist zu entscheiden, ob bei der Beschaffung bestimmter Leistungen mit anderen Kommunen kooperiert werden soll. Möglich ist dies auf Grundlage individueller Absprachen oder über die Inanspruchnahme einer Einkaufsgemeinschaft.⁶

2. Chancen und Herausforderungen

Kommunen haben bei immer knapperen Personal- und Finanzressourcen und gleichzeitig immer höheren Anforderungen an die Beschaffung (zum Beispiel Nachhaltigkeit), vermehrt damit zu kämpfen, dass diese Herausforderung kaum bewältigt werden kann. Das strategische Beschaffungsmanagement bietet Chancen. Diese sollten genutzt werden.

⁵ In der betriebswirtschaftlichen Fachsprache „Spezifikationsanalyse“ genannt.

⁶ vgl. § 108 GWB

2.1 Was sind die Chancen?

Effizienzgewinne: Ein Hauptargument für das strategische Beschaffungsmanagement sind die zu erwartenden Effizienzgewinne durch die gewonnene Transparenz in den Verfahren. Nunmehr ergibt sich ein Überblick über die beschafften Mengen, erzielten Preise sowie die dafür erhaltene Qualität.

In diesem Zusammenhang stellt die Betrachtung von Lebenszykluskosten einen wichtigen Aspekt einer ganzheitlichen Analyse dar. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat der Gesetzgeber⁷ ermöglicht, diese Produktkosten in eine Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Es handelt sich dabei um ökologische wie ökonomische Faktoren. Auf diese Weise kann über die reinen Kosten des Erwerbs hinaus die Summe aller Kosten, die während der gesamten Lebensdauer eines Produkts von der Herstellung über die Nutzung bis hin zur Entsorgung anfallen, in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. So ergeben sich oftmals Preisunterschiede, die bei der Angebotswertung entscheidend sein können.

Strategische Beschaffung führt zu einer qualitativen Verbesserung der Prozesse, aber auch der zu beschaffenden Leistungen. Damit verbunden ist die Senkung der Prozesskosten. Mangelnde Kommunikation zwischen dem Einkauf und den Bedarfsträgern sowie nicht definierte Prozesse und Standards führen neben unklaren Verantwortlichkeiten oft zu einer unkoordinierten Beschaffung. Es wird zum Beispiel nicht aus den geltenden Rahmenvereinbarungen beschafft, sondern eigenständig, möglicherweise außerhalb des Vergaberechts. Die Vielzahl dieser kleinen Vergaben gleicher Waren führt zu einer Erhöhung der Preise sowie der Prozesskosten. Strategisches Beschaffungsmanagement lässt den Gesamtbedarf der Warengruppen erkennen und gibt deshalb die Möglichkeit, vermehrt Rahmenvereinbarungen abzuschließen und die Bedarfsträger zu verpflichten, ihren Bedarf daraus zu decken. Die sogenannten Maverick-Buying-Effekte⁸ können so eingedämmt, wenn nicht sogar verhindert werden.

Transparenz der Vergabeverfahren ist auch notwendig für die Entscheidung der Kommunen, die Leistungen selber durch eigene Einrichtungen zu erbringen oder am Markt einzukaufen. Einer der zweifelsohne wichtigsten Faktoren einer Make-or-Buy-Analyse ist der Vergleich der Beschaffungskosten mit den Kosten der Selbsterbringung.

Kompetenzbündelung: Strategische Beschaffung bietet den Kommunen die Chance, Kompetenzen zu bündeln. Dieses ist unabhängig von der Organisationsform – zentrale oder dezentrale Beschaffung zu sehen.

Da im Bereich der Prozesskosten zum einen sowie bei den Preisen zum anderen deutliche Einsparungen durch die Bündelung zu erzielen sind, kommt es zu einer Wirtschaftlichkeitssteigerung und einer Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses: Denn je wertiger das beschaffte Produkt, desto höher die erzielbaren Preisvorteile. Dabei darf auch die Nachfragemacht der Kommunen nicht außer Acht gelassen werden. Die Anbieter werden dadurch veranlasst günstigere Preise anzubieten. Die Kommunen als Kenner des Marktes wiederum können diese Macht in den Verhandlungen ausspielen. Ohne das strategische Beschaffungsmanagement würde dieser Überblick nicht vorhanden sein.

Durch die Bündelung der Kompetenzen ist auch eine erhöhte Rechtskonformität der Vergabeverfahren gewährleistet. Es wird Fachwissen aufgebaut. Vergaberechtsexperten kennen die Fallstricke des Vergaberechts. Das ist wichtig im Hinblick auf mögliche Rechtsschutzverfahren bei europaweiten Vergaben. Aber auch die Kenntnis des

⁷ Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und Art. 68 der Richtlinie 2014/24/EU über die Vergabe öffentlicher Aufträge.

⁸ Unter „Maverick Buying“ versteht man unkoordinierte, unwirtschaftliche Beschaffungsaktivitäten.

Fördermittelrechts und seines Verhältnisses zum Vergaberecht sowie über Siegel und Zertifizierungen im speziellen erleichtert die Abwicklung der Verfahren immens.

Synergien durch Standardisierung: Aufgrund des Überblicks über die Bedarfe können einheitliche Qualitätsstandards bei den Produkten festgelegt werden, was wiederum Synergien erzeugt. Damit können gleiche Vertragsbedingungen verwendet werden, sodass die Bieter geringeren Aufwand bei der Bearbeitung der Angebote haben.

Bessere Einkaufspreise und geringerer Binnenaufwand: Durch die Bedarfsbündelung können größere Volumina und dadurch in der Regel bessere Einkaufspreise erzielt werden. Zudem verringert dies die Anzahl von Ausschreibungen zugunsten weniger „großer“ Verfahren. Die sich daraus ergebenden Einsparungen von Prozesskosten sind beträchtlich. Größere, komplexere Beschaffungsvorhaben setzen Personalressourcen in den Fachbereichen frei. Diese können für andere Aufgaben eingesetzt werden, was in Zeiten von Fachkräftemangel und knapper Personalressourcen bei den Kommunen ein nicht zu unterschätzender Vorteil ist.

Bessere Markterkundung und Bedarfsplanung: Da die Markterkundung der Entscheidung dient, welcher Auftragsgegenstand mit welchen Merkmalen beschafft werden soll, kommt dieser eine große Bedeutung zu. Das Ergebnis fließt letztendlich in die Leistungsbeschreibung ein. Zudem ist sie ein gegenseitiger Austausch zwischen den Anbietern und der Beschaffungsstelle. Diese Markterkundung kann intensiver bei gebündelten Nachfragen erfolgen, da auch ein höheres Interesse seitens der Anbieter besteht. Bessere Marktkenntnisse lassen eine gründlichere Recherche zu.

Beschaffungscontrolling: Controlling erlaubt Benchmarking, insbesondere interkommunale Vergleiche und die Identifizierung von Optimierungspotenzialen.

Korruptionsprävention: Wirksame Prävention schützt die Beschäftigten und stärkt das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität der Verwaltung.

2.2 Was sind die Herausforderungen?

Die strategische Beschaffung bietet nicht nur Chancen, sondern bringt auch Herausforderungen mit sich.

Mehraufwand für Datenerfassung: Der möglicherweise zu Beginn vorhandene Mehraufwand zum Erheben von Prozessen und Einpflegen von Daten in eine Datenbank wird innerhalb kurzer Zeit zu einem Vorteil für die Beschaffung werden. Die Datenbank kann die Grundlage für das Beschaffungscontrolling bilden und zur Transparenz in den Verfahren führen. Zudem können auf diesem Weg Handlungsfelder erkannt und priorisiert werden. Damit wäre ein wichtiges Ziel des strategischen Beschaffungsmanagements erreicht.

Konfliktgefahren: Neue Strukturen stoßen in der Regel zunächst auf Vorbehalte der betroffenen Beschäftigten. Sie haben sich an bewährte und bekannte Abläufe gewöhnt und möchten diese bewahren. Die verständliche Angst vor dem Unbekannten, mögliches Versagen bei neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten usw., spielt hier sicher eine nicht unwesentliche Rolle.

Diesen Befürchtungen kann durch ein begleitendes Veränderungsmanagement, wie zum Beispiel frühzeitiger Einbindung oder Schulungen der Beschäftigten begegnet werden.

Zu Beginn des Aufbaus eines strategischen Beschaffungsmanagements sind zeitliche Verzögerungen, wegen des zunächst vorübergehend höheren Abstimmungs- und

Koordinierungsbedarfs, ebenfalls nicht ausgeschlossen. Dieses Problem kann, wie bei allen Neustrukturierungen, allerdings als Übergangsthematik eingestuft werden.

Verlust von Flexibilität und Einflussmöglichkeiten: Durch die Standardisierung der zu beschaffenden Produkte besteht bei den Bedarfsträgern die Sorge, nicht mehr in der Lage zu sein, diese gemäß ihrer spezifischen Vorstellungen zu erhalten. Stichworte wie der Verlust von Flexibilität sowie der Einflussmöglichkeiten, verbunden mit möglichem Desinteresse wegen des Gefühls, übergangen worden zu sein, sind zu beachten. Diesen möglichen Reaktionen kann durch entsprechendes Veränderungsmanagement und insbesondere die Einbindung der Bedarfsträger begegnet werden. Ihnen sollte im Zuge der geplanten Standardisierung die Möglichkeit und der Anreiz gegeben werden, ihre Vorstellungen einzubringen und eine Lösung zu finden. Die sogenannte „Schwarmintelligenz“ sollte genutzt werden.

Gleichzeitig sollte für die Bedarfsträger die Freiheit erhalten bleiben, innerhalb gewisser Wertgrenzen weiterhin in Eigenverantwortung zu beschaffen.

Personalausstattung: Strategisches Beschaffungsmanagement erfordert eine sachgerechte Personalausstattung, insbesondere in der Startphase. Jedoch wird Personal in den Fachbereichen entlastet, das sich dann seinen eigentlichen Kernaufgaben widmen kann.

2.3 Chancen für eine nachhaltige Beschaffung in den Kommunen

Das EU-Vergaberecht hat sich die Ziele der Nachhaltigkeit auf die Fahnen geschrieben und strahlt auch auf die nationalen Vorschriften aus. Bundesrecht sowie zahlreiche Landesvergabegesetze geben hier die Bedingungen zur Beachtung der Nachhaltigkeit vor.

Das Thema der nachhaltigen Beschaffung spielt mit unterschiedlicher Intensität in den Kommunen eine zunehmende Rolle. Viele setzen sich seit langem für die Beachtung der Ziele ein. Wenn die Kommune auf Grundlage einer klaren Beschaffungsstrategie nachhaltig beschafft, wird sie zu einem verlässlichen Partner für die Anbieter solcher Produkte. Diese wissen dann, dass sich das Angebot und die Produktion lohnen, da die Produkte in ausreichender Anzahl abgenommen werden. Ohne strategische Beschaffung wäre es nicht erkennbar, ob und wenn ja, wie oft und bei welcher Art von Beschaffung nachhaltige Produkte gefragt sind. Zudem kann es den Kommunen dadurch gelingen, dies als allgemeinen Standard am Markt durchzusetzen.

Damit ist die strategische Beschaffung eines der geeignetsten Mittel, den Gedanken der Nachhaltigkeit in der Beschaffung der Kommunen zu stärken. Gleichwohl entstehen immer wieder Zielkonflikte im Verhältnis Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit. In dem Zusammenhang fällt häufig der Einwand, die nachhaltige Beschaffung sei zu teuer. Dass dabei aber zugleich ein wertigeres Produkt beschafft wird, wenn es denn überhaupt teurer ist als das herkömmliche Produkt, wird dabei meist übersehen. Außerdem kann einem höheren Preis oft durch Nachfragebündelung wirksam begegnet werden.

Allerdings ist es wichtig und erforderlich, das Thema in den Köpfen der Beschäftigten und der Politik besser zu verankern. Daher empfiehlt es sich, zum einen in den kommunalen Vertretungskörperschaften und den zuständigen Ausschüssen die nachhaltige Ausrichtung der Beschaffung regelmäßig zu beraten und die Ziele für die Beschaffung auch beschließen zu lassen. Zum anderen sollte das Potenzial der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für einen ressourceneffizienten und nachhaltigen Einsatz und Umgang mit Produkten durch partizipative Prozesse gehoben werden.

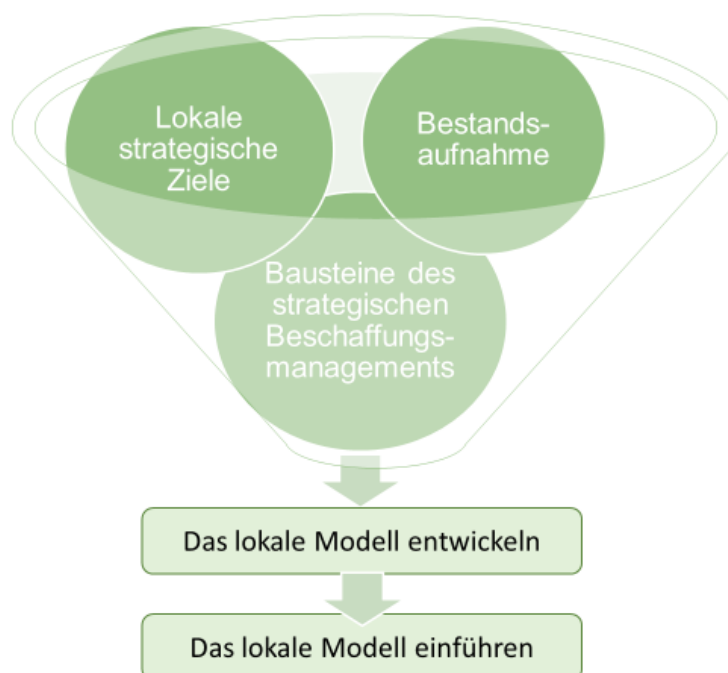
Gegenwärtig wird die nachhaltige Beschaffung in den Kommunen, trotz bedeutender Rolle in der politischen und fachlichen Diskussion, oft nur auf Produkte mit nachrangiger Bedeutung

fokussiert. Ein wichtiger Faktor zur Verbesserung ist daher auch die Informationsbeschaffung. Das Land Bremen hat zum Beispiel eine Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung eingerichtet. Diesem Beispiel sollten andere Bundesländer folgen; zudem sollte das Kompetenzzentrum des Bundes gestärkt werden.⁹

3. Was ist zu tun?

Für das strategische Beschaffungsmanagement gibt es kein allgemeingültiges Durchführungsraster. Vielmehr bietet sich für Kommunen die Chance, das Instrumentarium auf die örtlichen Bedürfnisse und Rahmenbedingungen auszurichten und umzusetzen.

Drei Komponenten werden als Basis der Überlegungen empfohlen:



Deutscher Städtetag und KGSt empfehlen, die Entwicklung des lokalen Konzepts im Rahmen einer gut strukturierten Projektarbeit anzugehen. Da es sich um ein klassisches Organisationsthema handelt, wird in aller Regel der lokale Organisationsbereich die Federführung wahrnehmen und das Projekt verantworten. Basis muss ein klarer Projektauftrag seitens der Verwaltungsführung sein. Und natürlich müssen die wesentlichen an der Beschaffung Beteiligten eingebunden werden. Zudem sollten der Personalrat sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, insbesondere in den für Beschaffungen relevanten Bereichen, frühzeitig in den Prozess einbezogen werden, also noch vor dem formellen Beteiligungsverfahren.

3.1 Bestandsaufnahme

Je genauer die Ist-Situation bekannt ist, umso passgenauer kann das lokale Konzept ausgerichtet werden. Dabei muss individuell überlegt werden, welche Bausteine genutzt werden und welche Priorisierungen vorgenommen werden können. Folgende Fragen werden als Grundgerüst dazu empfohlen:

⁹ http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Home/home_node.html

Welche Produkte werden beschafft? Dazu reicht ein grober Überblick über deren Quantitäten und Spezifikationen, Beschaffungsvolumina und -werte. Eine ggf. bereits vorhandene Einteilung nach Warengruppen liefert die dazu notwendigen Informationen. Zur weiteren Strukturierung des Warenportfolios kann beispielsweise eine ABC-Analyse¹⁰ genutzt werden. Der Überblick soll beispielsweise erkennen lassen, für welche Beschaffungen die höchsten finanziellen Mittel aufzuwenden sind, welche Produkte in größeren Quantitäten oder einer Vielzahl von Einzelvorgängen/-verfahren beschafft werden bzw. welche unter diesen Betrachtungswinkeln eher nachrangig sind.

Wie läuft aktuell die Beschaffung ab? An welchen Stellen der Verwaltung wird beschafft, welches und wie viel Personal wird dafür jeweils wo eingesetzt? Wie sind Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geregelt? Welche internen/gesetzlichen verfahrenstechnischen Wertgrenzen sind gesetzt? Was wird gegebenenfalls zentralisiert abgewickelt, was dezentral in Fachbereichen? Wie laufen die verschiedenen Varianten von Beschaffungsprozessen je nach Beschaffungsgegenstand und -wert? Lokal kommen gegebenenfalls weitere Fragen hinzu.

Welche Stärken und Schwächen sind festzustellen? Die unter den vorangehenden Aufzählungspunkten getroffenen Feststellungen sind zu bewerten: Was läuft gut? Was läuft schlecht? Worauf ist besonders zu achten? Was bietet sich zum Erhalt oder zum Ausbau an? Wo muss über Optimierungen befunden werden? Deuten sich besondere Herausforderungen oder Risiken an? Als Instrument zur Unterstützung dieses Betrachtungsschritts bietet sich eine SWOT-Analyse¹¹ an.

3.2 Lokale strategische Ziele

Losgelöst von den in einzelnen Beschaffungsvorgängen angestrebten fachspezifischen Zielen muss an dieser Stelle der Konzeptionierung das Augenmerk darauf gelegt werden, welche Ziele allgemeiner, strategischer Art prägend für das Verwaltungshandeln insgesamt, und damit für die einzuführende neue Struktur sein sollen. Diese Ziele können aus der gesamt kommunalen Zielvorgabe herrühren, aber auch aus der zuvor durchlaufenen Bestandsaufnahme.

Die zu findende neue Struktur ist einerseits mit Blick auf solche Ziele aufzubauen, andererseits soll sie auch Flexibilität bei sich ändernden Zielen oder Rahmenbedingungen bieten.

Beispiele:

Möchte eine Kommune sich als besonders klimafreundlich positionieren, so muss dies in die Beschaffungsprozesse transferiert und mit geeigneten Maßnahmen umgesetzt werden. Beispielsweise die Definition verbindlicher entsprechender Standards, bevorzugte Beschaffung klimafreundlicher Produktvarianten, etc.

Ergab die Bestandsaufnahme zuvor zu langwierige oder unkoordinierte Vergabeprozesse, können beschleunigte Beschaffungsprozesse zu einem lokalen Ziel für das zu entwickelnde Konzept werden.

¹⁰ Ermittlung der Warengruppen mit den größten Einkaufsvolumina.

¹¹ Analyse von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken.

3.3 Elemente des strategischen Beschaffungsmanagements

Unter Ziffer 1 wurden bereits die Elemente beschrieben, die im Rahmen des strategischen Beschaffungsmanagements zur Verfügung stehen. Sie stellen die Bausteine dar, mit denen eine Kommune ihr Modell entwickeln kann. Mit ihnen können konkrete Beschaffungsprozesse gestaltet und die in diesem Kontext notwendigen strategischen Entscheidungen unterstützt werden. Zudem dienen sie dazu, den Rahmen für alle Beschaffungen einer Kommune auszukleiden. Themen wie beispielsweise IT, Controlling, Standardisierung und Personalqualifizierung müssen ganzheitlich gedacht und angegangen werden.

3.4 Das lokale Modell entsteht

Das Durchlaufen der beiden vorangegangenen Komponenten bietet die Basis, auf der das lokale Modell entwickelt werden kann. Dazu folgende Hinweise:

Die Bestandsaufnahme mit Stärken- und Schwächenanalyse in Verbindung mit dem Überblick über die Produktpalette und den lokalen strategischen Zielen macht Handlungsbedarfe erkennbar. Es wird deutlich, welchen Elementen des strategischen Beschaffungsmanagements im Rahmen eines Veränderungsprozesses besondere Bedeutung zukommt.

Eine große Frage im Thema des Beschaffungsmanagements insgesamt ist die Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung. Diese muss anhand des lokalen Grades der dezentralen Ressourcenverantwortung einerseits und der gewünschten zentralen Steuerung andererseits ausgestaltet werden. Es gibt Elemente, die nur in zentraler Ausgestaltung sinnvoll sind, andere sollten aus Gründen der Flexibilität und nachrangiger Bedeutung in den Fachbereichen verbleiben. Dazwischen verbleibt ein Spektrum von Aufgabenstellungen, deren Wahrnehmung anhand lokaler Prioritäten und Rahmenbedingungen zugeordnet werden können.

Das Modell soll zur jeweiligen Kommune und ihrer Verwaltungskultur passen. Seine Akzeptanz, auch im politischen Raum, ist für erfolgreiche Umsetzung von großer Wichtigkeit.

Zentral wahrzunehmen sind die unter Ziffer 1.1 für die Beschaffung bereits dargestellten Handlungsfelder. Hinzu kommen die Unterstützungsleistungen für die dezentral beschaffenden Stellen.

Welche dezentralen Zuständigkeiten bestehen sollen, zum Beispiel Beschaffung von Produkten geringen Wertes oder Beschaffungsvolumen oder solchen, die sonst an keiner anderen Stelle der Verwaltung benötigt werden, muss lokal definiert werden. Verantwortlichkeiten, Prozesse und Schnittstellen müssen eindeutig definiert und ausgekleidet sein.

3.5 Einführung des Modells

Der Veränderungsprozess vom Ist zum Soll steht am Ende der Entwicklung. Auch dabei gibt es Gestaltungsspielräume. So kann durchaus zunächst in einem begrenzten Bereich die neue Vorgehensweise pilotiert werden. Eine schrittweise Einführung kann anhand von Prioritäten vorgenommen werden, um „Quick Wins“ zu generieren und so dem Projekt weiteren positiven Schub zu geben.

Nicht zu vergessen ist die notwendige Qualifizierung der Beschäftigten, die das strategische Management wahrnehmen. Sie benötigen zur erfolgreichen Gestaltung des strategischen

Beschaffungsmanagements neben den Kenntnissen im Vergaberecht, in Betriebswirtschaft, in Organisation und Wissensmanagement besondere kommunikative Fähigkeiten als „Transmissionsriemen“ zwischen Markt und Bedarfsträgern.

Insgesamt sollte ein Zeitrahmen mit Meilensteinen definiert werden, der den „Fahrplan“ der Umgestaltung darstellt.

4. Fazit

Die Bedeutung des strategischen Beschaffungsmanagements soll abschließend ein knapper Blick in die Zukunft unterstreichen:

Beschaffung wird aufgrund der steigenden Komplexität der rechtlichen Regelungen und der Globalisierung der Märkte zunehmend schwieriger. Die Digitalisierung bietet Chancen und Herausforderungen zugleich: IT-Produkte bieten immer bessere Unterstützungsmöglichkeiten der Prozesse, müssen jedoch sicher angewandt und beherrscht werden. Künstliche Intelligenz wird vielleicht manches ersetzen. Doch Abwägung verschiedener Handlungs-/Beschaffungsalternativen und strategische Entscheidungen bleiben den handelnden Menschen vorbehalten! Sie können nur so gut getroffen werden, wie der Überblick der Handelnden über die entscheidungsrelevanten Aspekte ist.

In diesem Kontext wird Schaffung und Erhalt von Transparenz nach innen und außen (auf die Märkte mit ihrem Angebot, das Verhalten von Anbietern, usw.) sowie die Steuerung des Beschaffungswesens einer Kommune unter strategischen Aspekten wesentlich sein. Will man nicht nur auf Entwicklungen und Angebote des Marktes reagieren, sondern auch proaktiv handeln und Gestaltungspotenziale schaffen und ausschöpfen, ist strategisches Beschaffungsmanagement unverzichtbar!

5. Weiterführende Literatur

Literaturhinweise für den Bereich der nachhaltigen Beschaffung:

Portale:

www.beschaffung-info.de: Das Themenportal des Umweltbundesamtes zur umweltfreundlichen Beschaffung umfasst Ausschreibungsempfehlungen für konkrete Produkte und Dienstleistungen, Tools zur Berechnung von Lebenszykluskosten, gute Praxisbeispiele, Informationen zu rechtlichen Regelungen (zum Beispiel das Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung) sowie News und Veranstaltungshinweise.

www.nachhaltige-beschaffung.info: Das Portal der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung enthält Informationen rund um das Thema nachhaltige öffentliche Beschaffung, zum Beispiel Gesetze, Regelungen, Leitfäden sowie Beispiele aus Bund, Ländern & Kommunen.

www.kompass-nachhaltigkeit.de: Das Webportal der GIZ und Engagement Global (im Auftrag des BMZ) bietet Informationen zur nachhaltigen öffentlichen Beschaffung. Der Kompass Nachhaltigkeit enthält einen Gütezeichenfinder sowie für Kommunen einen „Kommunalen Kompass“ mit Informationen zum Rechtsrahmen in den jeweiligen Bundesländern sowie Praxisbeispiele.

http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm: Die Europäische Kommission stellt auf diesem Portal Informationen zur umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung bereit, inkl. Kriterien für die umweltfreundliche öffentliche Beschaffung bestimmter Produkte.

Des Weiteren gibt es das Webportal der Fachagentur für nachwachsende Rohstoffe <https://beschaffung.fnr.de/> das Informationen zur Beschaffung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen enthält und das Webportal Nachhaltiges Bauen <https://www.nachhaltigesbauen.de/> des BMI. Das Webportal <https://www.koinno-bmwi.de/> des BMWi befasst sich mit dem Thema innovative öffentliche Beschaffung.

Bücher:

Beck, Stefanie; Schuster, Ferdinand
Kommunale Beschaffung im Umbruch. Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor e. V. in Kooperation mit KPMG 2013

Bergauer, Markus u.a. (Hrsg.)
Hamster oder Fleisch? Warum sich Nachhaltigkeit im Einkauf lohnt. Frankfurt/M: Frankfurter Allgemeine Buch 2010

Blome, Constantin
Öffentliches Beschaffungsmarketing, Ein Kennzahlensystem für das Vergabemanagement. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag/GWV Fachverlage GmbH, 2007 (Gabler Edition Wissenschaft)

Christmann, Kurt; Huland, Dieter; Meißner, Barbara
Einkufen für Kommunen. Modern, wirtschaftlich und rechtssicher. Heidelberg/München/Berlin: Verlagsgruppe Hütting Jehle Rehm 2004 (Die neue Kommunalverwaltung, Band 9)

Fonari, Alexander; Führ, Vivien; Stamm, Norbert (Hrsg.)
Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung. Grundlagen – Erfahrungen – Materialien. Hannover; Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt Landesnetzwerke Deutschland e.V. 2009

Glock, Christoph; Broens, Michael (Hrsg.)
Organisation des öffentlichen Einkaufs. Grundlagen, rechtliche Rahmenbedingungen und praktische Fallbeispiele. Würzburg: B+G Wissenschaftsverlag 2011

Kerkhoff, Gerd u.a.
Einkaufsagenda 2020. Beschaffung in der Zukunft. Weinheim: Wiley-Vch Verlag 2010

Kerkhoff, Gerd; Michalak, Christian
Erfolgsgarantie: Einkaufsorganisation. Weinheim: Wiley-Vch Verlag, 2007

Schaltegger u.a.
Nachhaltigkeitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Herausforderungen, Handlungsfelder und Methoden. Lüneburg: CSM Leuphana Universität 2009

Zeitschriften:

Booz & Company (2011), Zum Entwicklungsstand des öffentlichen Einkaufs. Eine empirische Analyse in 16 Entwicklungsfeldern, Düsseldorf 2011

Schwarting, Detlef; Bergmoser, Ulrich; Eltges, Kai; Wille, Jan H.
Effizienzrevolution im öffentlichen Einkauf. Schritte zu einem modernen Beschaffungsmanagement. In: strategy+business, Booz & Company 2009

KGSt[®]-Arbeitsergebnisse

B 4/2003 Elektronische Beschaffung und Vergabe in Kommunalverwaltungen. Grundlagen und Umsetzungshilfen.

M 2/2003 Elektronische Beschaffung und Vergabe in Kommunalverwaltungen. Beispiele aus der Praxis.

B 1/1997 Organisation des Einkaufs

B 15/1994 Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST)

Autoren/Autorinnen

- Barbara Meißner, Hauptreferentin des Deutschen Städtetags
- Elke Grossenbache, Referentin KGST
- Prof. Dr. Matthias Einmahl, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen
- Jonas Lewe, Deutscher Städtetag, Werkstudent

Der Arbeitsgruppe gehörten folgende Damen und Herren an:

Christoph Bartscher	Bundesstadt Bonn, Leiter Referat Vergabedienste
Daniela Burmeister	Landeshauptstadt Stuttgart, Haupt- und Personalamt, Abteilungsleiterin
Marc Dissel	Stadt Gelsenkirchen, Abteilungsleiter Zentrale Dienste
Christian Garden	Stadt Duisburg, Hauptamt, Sachgebietsleiter Einkauf
Andreas Hildebrandt	Landschaftsverband Rheinland, Fachbereichsleiter Zentraler Einkauf und Dienstleistungen
Ralf Sand	Ministerium der Finanzen NRW, Koordinierungs- und Beratungsstelle für Vergaben des Landes NRW
Jörg Schneider	Stadt Frankfurt am Main, Stadtkämmerei/Geschäftsstelle der Magistratsvergabekommission
Carsten Schulz	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts, Einkaufs- und Vergabezentrum der Freien und Hansestadt Bremen, Leiter strategische Beschaffung
Peter Schuster	Stadt Nürnberg, Zentrale Dienste, Leiter Beschaffungsmanagement
Michael Soethe	Stadt Essen, Abteilungsleiter Zentrale Dienste, Leiter Beschaffungsmanagement
Aiko Wichmann	Stadt Dortmund, Leiter Vergabe- und Beschaffungszentrum
Matthias Wörner	Landeshauptstadt Dresden, Abteilungsleiter Zentrale Dienste

Ansprechpartner/in in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Detlef Raphael

Hauptreferentin Barbara Meißner, E-Mail: barbara.meissner@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-334-1

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, August 2019
