

Strategischer öffentlicher Einkauf – Thesen zur Zukunft der öffentlichen Beschaffung

**2. Kölner Vergabetag
Köln, 16. Oktober 2013**

Prof. Dr. Michael Eßig

Bedeutung eines strategischen öffentlichen Einkaufs

Volumen der öffentlichen Auftragsvergabe in Deutschland ca. 478 Mrd. €

Effizienzsteigerung in %	Einsparungen in Mrd. €	Dies entspricht:
0,5	2,4	Steuerreform: Abschaffung von Branntwein- und Schaumwein- und Alkopopsteuer (Steuerausfälle ca. 2,55 Mrd. €)
1,0	4,8	Entwicklungshilfe: Verdopplung des HH des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Kosten ca. 5 Mrd. €)
1,5	7,2	Steuerreform: Senkung der Umsatzsteuer um 5% (Steuerausfälle ca. 6,3 Mrd. €)
2,0	9,6	Steuerreform: Abschaffung Solidaritätszuschlag (Steuerausfälle ca. 10 Mrd. €)
3,5	16,8	Staatsverschuldung: Egalisierung der Nettokreditaufnahme Deutschlands 2011 (17,3 Mrd. €)
5,0	24	Konjunkturprogramm: Verdopplung des Finanzvolumens von 2010 (24 Mrd. €)

Thesen

These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!

These 2

Die Politik sollte die öffentliche Beschaffung ressourcen-, nicht normierungsorientiert steuern!

These 3

Der öffentliche Einkauf muss strategisch werden!

These 4

Der öffentliche Einkauf muss auch für Lieferanten attraktiv(er) sein!

These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!

§ 7 BHO:

- (1) Bei Ausführung des Haushaltsplans sind die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** zu beachten.
- (2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind **angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen.

§ 97 (5) GWB: „Der Zuschlag wird auf das **wirtschaftlichste Angebot** erteilt.“

§ 18 (1) VOL/A:

Der Zuschlag ist auf das unter Berücksichtigung aller Umstände **wirtschaftlichste Angebot** zu erteilen. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend.

Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009:

(40): ... den freien Verkehr und die Wettbewerbsfähigkeit auf den Märkten der Union für Untervergaben und das effiziente Management von Auftragnehmern und KMU zur **Erhöhung der Wirtschaftlichkeit** zu fördern.

(69): Die Zuschlagserteilung sollte auf der Grundlage objektiver Kriterien erfolgen [...] Dementsprechend sind nur zwei Zuschlagskriterien zuzulassen: das des „**niedrigsten Preises**“ und das des „**wirtschaftlich günstigsten Angebots**“.

(71): Beschließen die Auftraggeber, dem wirtschaftlich günstigsten Angebot den Zuschlag zu erteilen, so müssen sie die Angebote unter dem Gesichtspunkt des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses bewerten. Zu diesem Zweck müssen sie **die wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien festlegen, anhand deren insgesamt das für den Auftraggeber wirtschaftlich günstigste Angebot zu bestimmen ist.**

These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!

Wert/Wert-Relationen

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{\text{Ausbringungswerte (Leistung oder Ertrag)}}{\text{Einsatzwerte (Kosten oder Aufwand)}}$$

Mengen/Wert-Relationen

$$\text{Leistungswirtschaftlichkeit} = \frac{\text{Ausbringungswerte (Leistung)}}{\text{Einsatzmengen}}$$

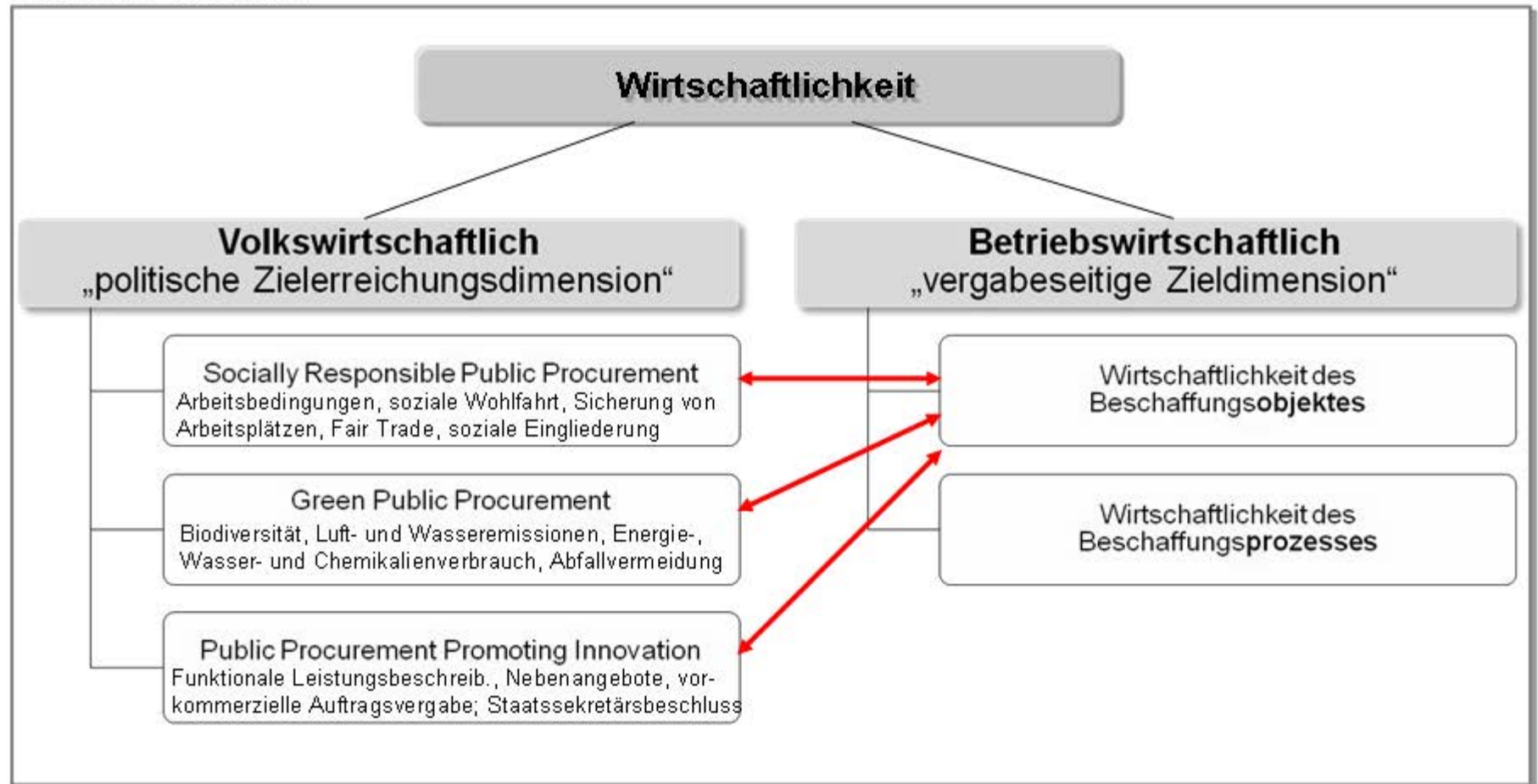
$$\text{Kostenwirtschaftlichkeit} = \frac{\text{Ausbringungsmengen}}{\text{Einsatzwerte (Kosten)}}$$

Mengen/Mengen-Relationen

$$\text{Produktivität} = \frac{\text{Ausbringungsmengen}}{\text{Einsatzmengen}}$$

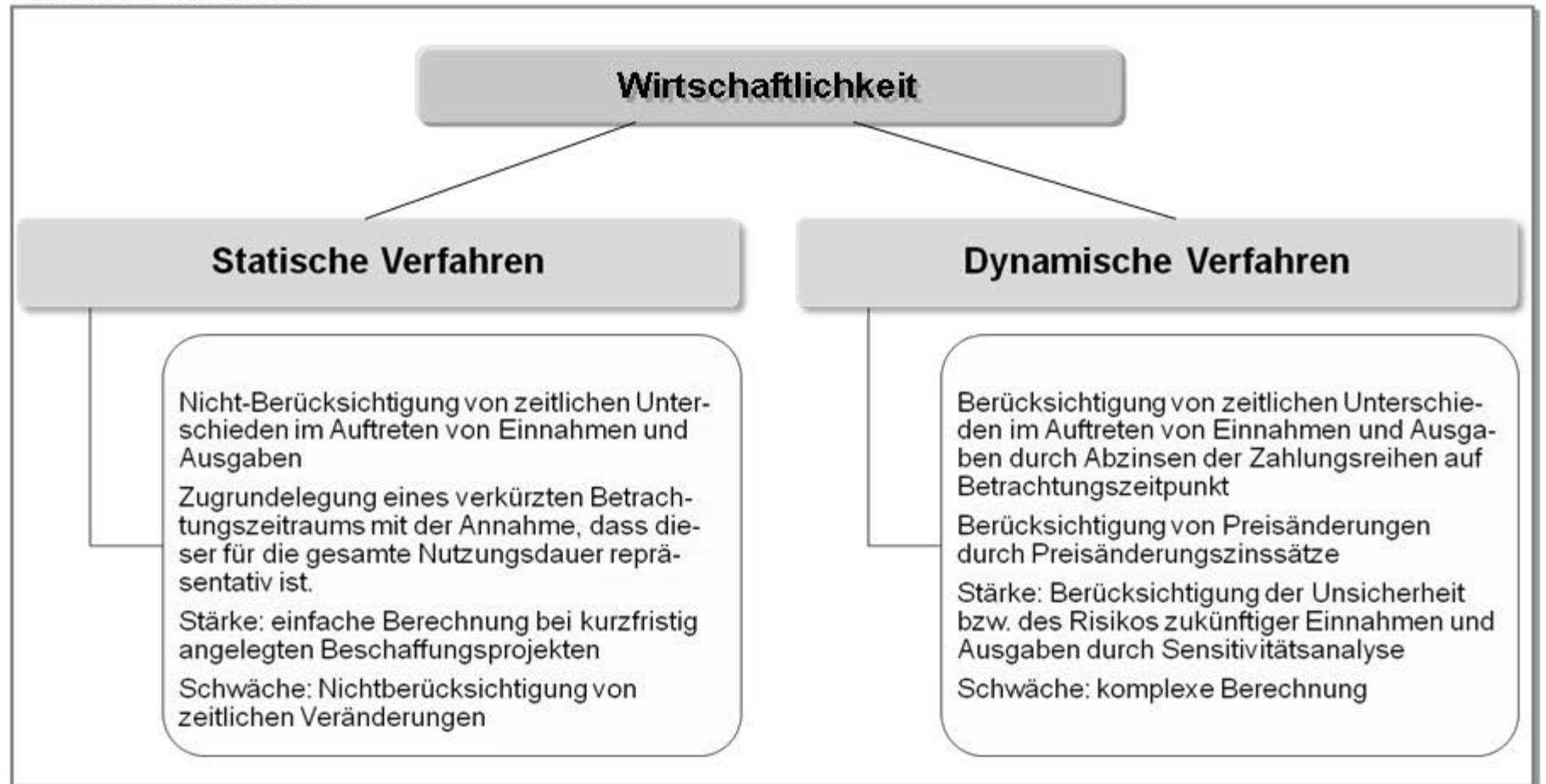
These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!



These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!



These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!

BMF berücksichtigt alle Dimensionen:

- Umsetzung des Grundsatzes §7 BHO
- „[...] günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben“
- „Bei der Ausführung des Haushaltsplans steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.“
- In der Planungsphase Abbildung erwarteter künftiger Ein- und Auszahlungen

Verfahren	Einzelwirtschaftliche Betrachtung	Gesamtwirtschaftliche Betrachtung
Monetäre Bewertung	Kapitalwertmethode	Kosten-Nutzen-Analyse
Nicht monetäre Bewertung	Nutzwertanalyse	Nutzwertanalyse im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse

These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!

Artikel 67 Lebenszykluskostenrechnung

1. Die Lebenszykluskostenrechnung deckt alle folgenden Kosten während des Lebenszyklus eines Produkts, von Dienstleistungen oder Bauleistungen in dem Maße ab, die in Artikel 2 Absatz 22 definiert werden:
 - (a) interne Kosten, einschließlich Kosten im Zusammenhang mit dem Erwerb, wie Produktionskosten, Nutzung, wie Energieverbrauch, Wartungskosten und Lebenszykluskosten wie Sanierungs- und Recyclingkosten, und
 - (b) externe Umweltkosten, die direkt mit dem Lebenszyklus in Verbindung stehen und die Kosten der Emission von Treibhausgasen und anderer Schadstoffemissionen sowie sonstige Kosten für die Eindämmung des Klimawandels auferlegen können, sofern ihr Geldwert bestimmt und geprüft werden kann.
2. Bewerten die öffentlichen Auftraggeber die Kosten nach dem Lebenszykluskostenansatz, nennen sie in den Auftragsunterlagen die für die Berechnung der Lebenszykluskosten verwendete Methode. Die Methode muss sämtliche anschließend genannten Bedingungen erfüllen: a) sie wurde auf der Grundlage wissenschaftlicher Informationen erstellt oder gründet sich auf andere objektiv nachprüfbar und nichtdiskriminierende Kriterien; b) sie wurde für eine wiederholte oder kontinuierliche Anwendung konzipiert; c) sie ist allen interessierten Parteien zugänglich. Die Methode muss sämtliche der folgenden Bedingungen erfüllen:
 - (a) Sie wurde auf der Grundlage wissenschaftlicher Informationen erarbeitet oder beruht auf sonstigen objektiv nachprüfbar und nichtdiskriminierenden Kriterien.
 - (b) Sie wurde für die wiederholte oder kontinuierliche Anwendung konzipiert.
 - (c) Sie ist für alle interessierten Parteien zugänglich.

Die öffentlichen Auftraggeber gestatten Wirtschaftsteilnehmern, einschließlich jenen aus Drittländern, eine andere Methode für die Berechnung der Lebenszykluskosten ihres Angebots zu wählen, sofern sie nachweisen, dass diese Methode den Anforderungen der Buchstaben a, b und c genügt und der vom öffentlichen Auftraggeber vorgegebenen Methode gleichwertig ist.
3. Für den Fall, dass eine gemeinsame Methode für die Berechnung der Lebenszykluskosten mit einem Rechtsakt des Unions, einschließlich der delegierten Rechtsakte in dem spezifischen Sektor angenommen wird, findet sie Anwendung, wenn die Lebenszykluskostenrechnung in die in Artikel 66 Absatz 1 genannte Zuschlagskriterien einbezogen ist.

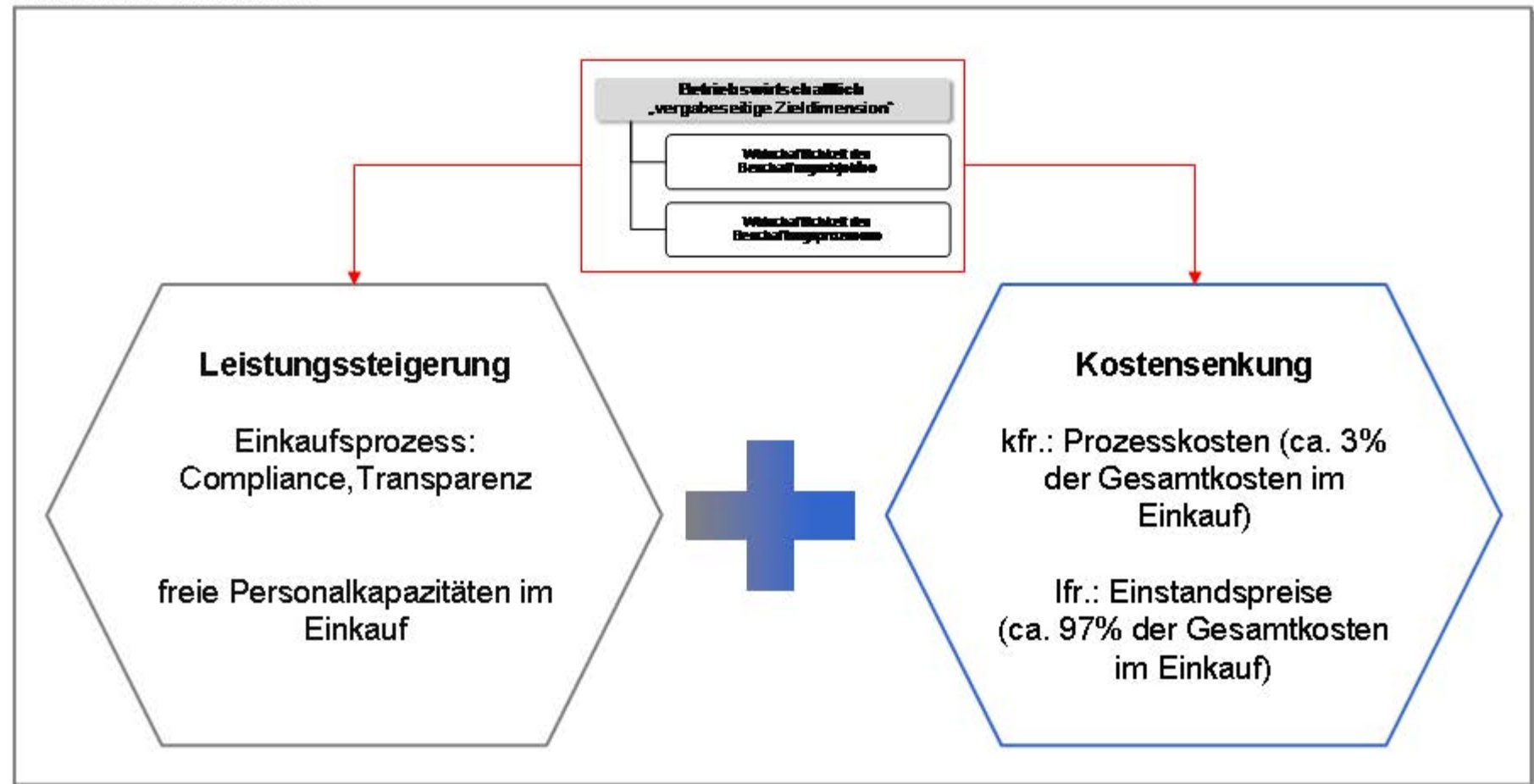
Ein Verzeichnis dererlei Rechtsakte und delegierter Rechtsakte ist Gegenstand von Artikel XV. Die Kommission wird beauftragt, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 69 zur Aktualisierung des Verzeichnisses zu erlassen, wenn aufgrund der Annahme neuer Rechtsvorschriften oder der Aufhebung oder Änderung dieser Bestimmungen Änderungen erforderlich werden.

Zukünftige Anforderungen der EU (2011/896, Art. 67):

- Kosten können / sollen / dürfen nach dem Lebenszykluskostenansatz ermittelt werden, dabei muss die Methode
 - auf Grundlage wissenschaftlicher Informationen erarbeitet worden sein oder auf sonstigen objektiv nachprüfbar nicht diskriminierenden Kriterien beruhen;
 - für die wiederholte oder kontinuierliche Anwendung konzipiert sein;
 - für alle interessierten Parteien zugänglich sein.

These 1

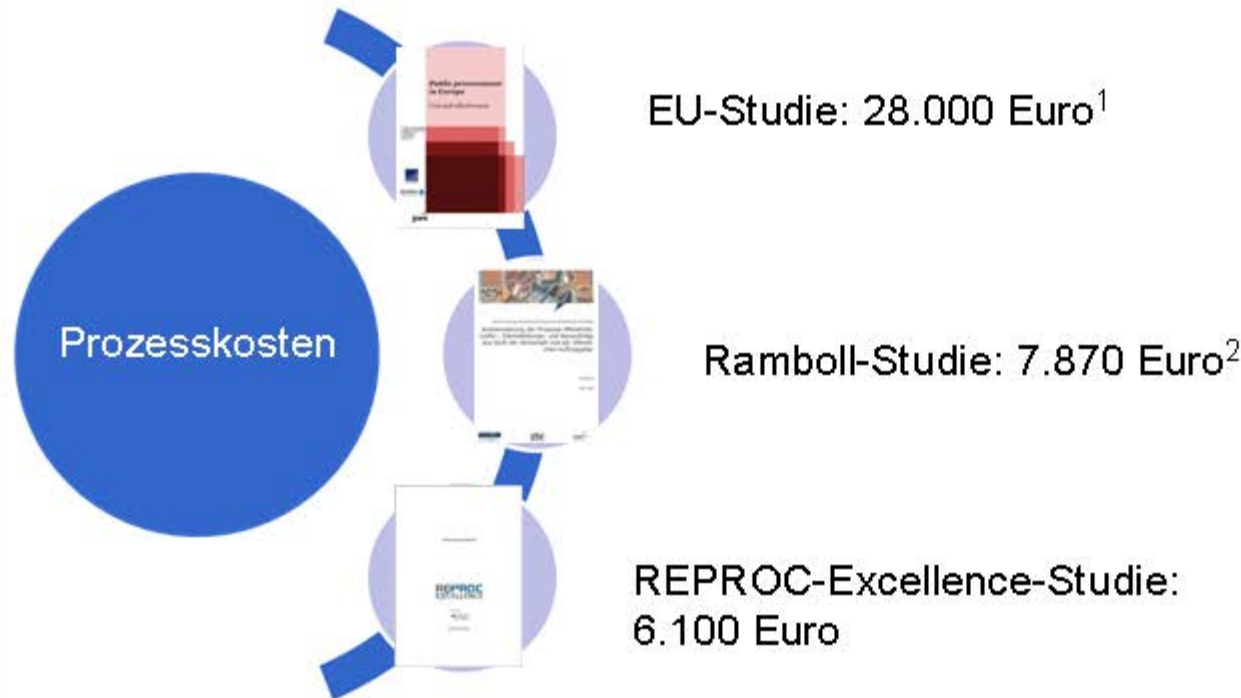
Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!



These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!

Problem der Prozesskosten:



Quelle: ¹ PwC (2011), Public procurement in Europe. Cost and effectiveness, S. 87.

² Ramboll et al. (2008), Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber, S. 38.

These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!

Problem der Prozesskosten:



These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!

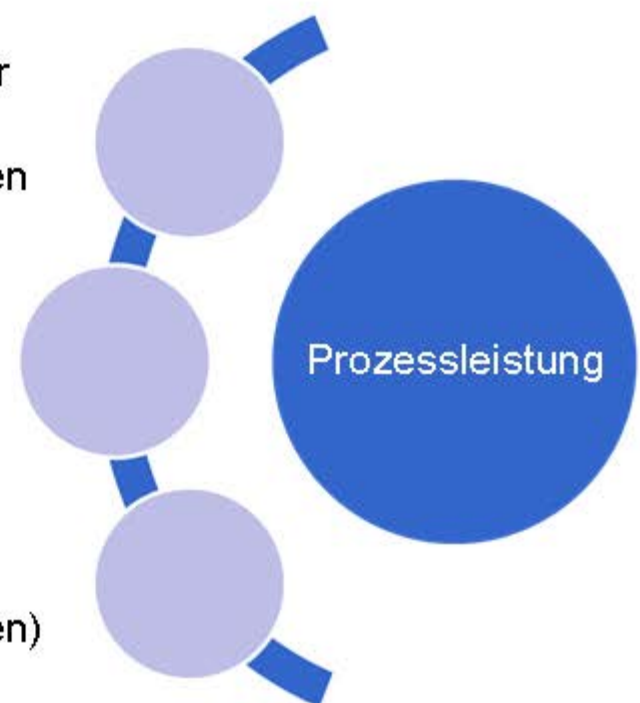
Prozessleistung ermittelbar?



Sicherstellung
wirtschaftlicher
Vergabe-
entscheidungen

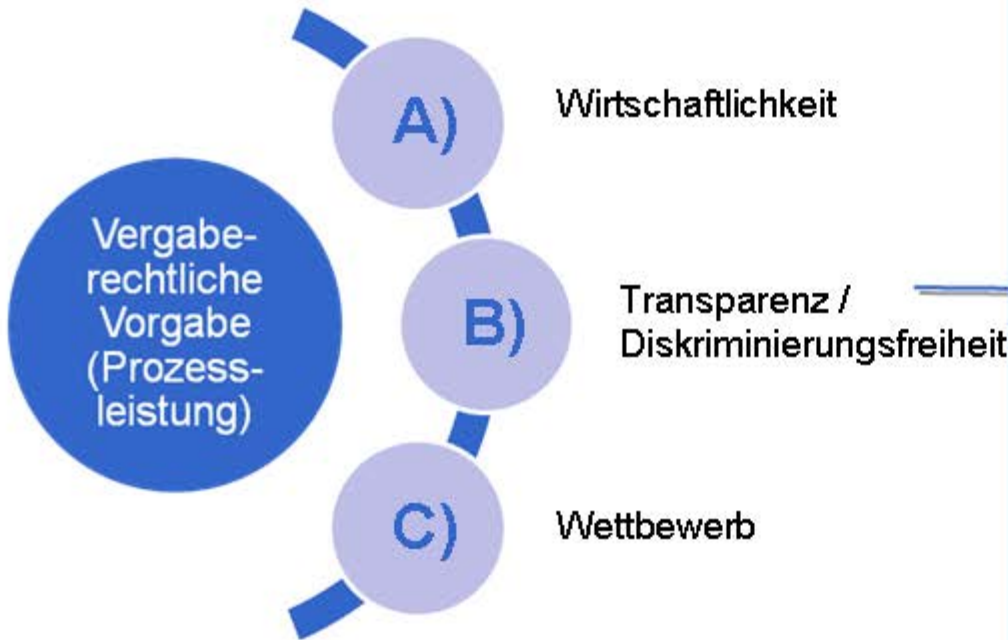
Transparenz/
Diskriminierungs-
freiheit

Vergabe im
(funktionsfähigen)
Wettbewerb



These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!



Transparenzgebot

§ 97 Abs. 1 GWB: Gewährleistung transparenter Vergabeverfahren

Diskriminierungsverbot

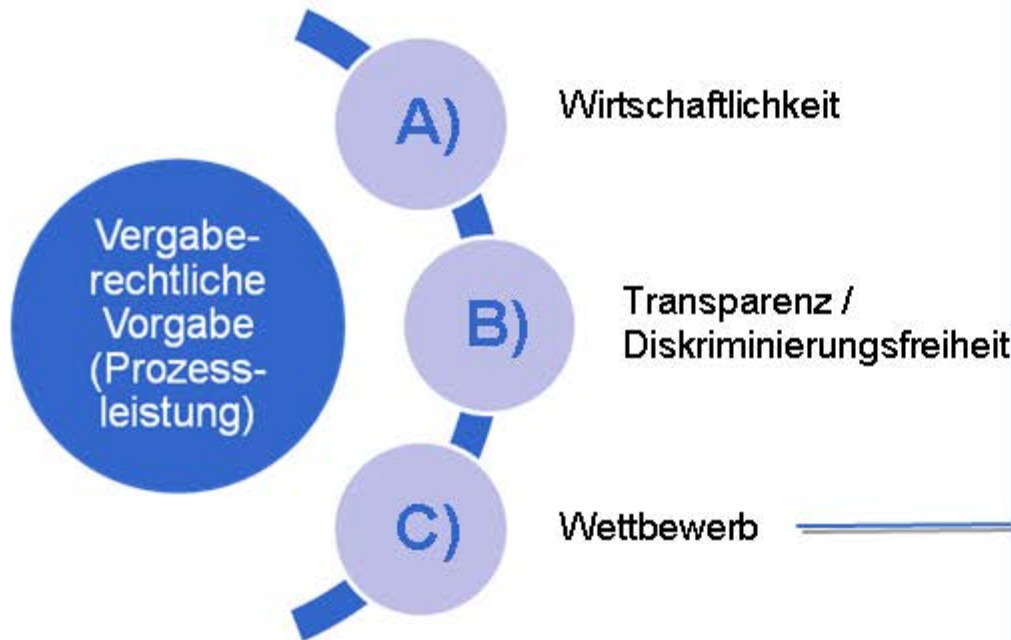
Art. 12 EG: Chancengleichheit aller Bieter sicherstellen

- hohe Zahl von Nachprüfungsverfahren: ca. 1.000 – 1.300/Jahr
- Erfolgsquote im Nachprüfungsverfahren > 30 % (im Gegensatz dazu im Verwaltungsprozess: < 5 %)
- Anteil der **Rügen** an Gesamtvergaben¹: **2,3%**
- Anteil (zulässiger) **Nachprüfverfahren** an Gesamtvergaben¹: **0,5%**

¹ REPROC-Excellence (2012).

These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!



Wettbewerbsgebot § 97 Abs. 1 GWB:

Leistungen sind in der Regel im Wettbewerb zu vergeben

- Durchschnittliche **Anzahl der Angebote**¹: 5,4
- **Öffentliche Ausschreibung / Offenes Verfahren**: > 85% der Gesamtvergaben durchschnittlich ≤ 10 Angebote²
- Anteil des **grenzüberschreitenden Beschaffungsvolumens**³:
Deutschland: 1,7%
EU-Durchschnitt: 3,2%

¹ PwC (2011), Public procurement in Europe. Cost and effectiveness.

² REPROC-Excellence (2012).

³ Ramboll/HTW Chur (2011), Cross-border Procurement above EU Thresholds.

These 1

Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Beschaffung muss gestärkt und einheitlich verstanden werden!

- Derzeit keine empirische Daten zur Qualität der eingekauften Leistungen
 - Derzeit keine empirische Daten zu den Nutzendimensionen für interne Kunden / für den Bürger
 - Definition der Leistungsdimensionen durch die Politik?
- Ergebnis: Nutzen/Leistungsdimension *Nachhaltigkeit* wie bspw. manifestiert in Ländervergabegesetzen

Die Politik sollte die öffentliche Beschaffung ressourcen-, nicht normierungsorientiert steuern!

Definition der “Beschaffungsleistung” durch die Bundesländer:



Bundesland	Vergabegesetz	Tariftreue	ILO-Normen	Mindestlohn	Ökologische Kriterien	Anmerkungen
Baden-Württemberg	ja, seit 10.4.2013	ja	nein	8,50 Euro	nein	
Bayern	nein					Bayern hat noch kein LVG
Berlin	ja, seit 8.7.2010	ja	ja	8,50 Euro	ja	
Brandenburg	ja, seit 1.1.2012	ja	Kann-Regelung*	8,00 Euro	Kann-Regelung	
Bremen	ja, seit 1.12.2009	ja	ja**	8,50 Euro	ja	
Hamburg	ja, seit 13.2.2006	ja	ja	(Tariftreue)	Kann-Regelung	
Hessen	ja, seit 25. . . 2013	ja	nein	(Tariftreue)	Kann-Regelung	
Mecklenburg-Vorp.	ja, seit 7.7.2011	ja	ja	8,50 Euro	Kann-Regelung	
Niedersachsen	nein, aber Koalitionsvertrag	ja	ja	8,50 Euro	ja	Angaben des Koalitionsvertrags
Nordrhein-Westfalen	ja, seit 10.1.2012	ja	ja	8,62 Euro	ja	
Rheinland-Pfalz	ja, seit 1.12.2010	ja	Kann-Regelung	8,50 Euro	Kann-Regelung	
Saarland	ja, soll ersetzt werden	nein	ja	neu: 8,50 Euro	ja	
Sachsen	ja, seit 31.1.2013	nein	nein	nein	nein	
Sachsen-Anhalt	ja, seit 1.1.2013	ja	ja	(Tariftreue)	Kann-Regelung	
Schleswig-Holstein	ja, seit 25.4.2013	ja	ja	9,18 Euro	ja	
Thüringen	ja, seit 18.4.2011	nein	ja	nein	Kann-Regelung	

* Kann-Regelung laut Gesetz, ILO-Übereinkommen 182 für die Landesvergabestellen durch VOL verpflichtend

²² Kann-Regelung laut Gesetz, ILO-Übereinkommen verpflichtend laut RVO

These 2

Die Politik sollte die öffentliche Beschaffung ressourcen-, nicht normierungsorientiert steuern!

Das Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen:

- Eindeutiges Bekenntnis zum wirtschaftlichsten Angebot (§ 1 TVgG NRW) bzw. zur Zuschlagerteilung auf das „unter Berücksichtigung *aller* Umstände **wirtschaftlichste Angebot**“ (§ 3(5)).
- Ausdrücklich gültig für alle Aufträge (keine Wertgrenze) sind hohe Anforderungen an **Transparenz** (ex ante-Veröffentlichung insbes. auf www.vergabe.nrw.de, ex post-Veröffentlichung inkl. Auftraggeber, Umfang, Auftragnehmer etc., § 3 (3)), **Tariftreuepflicht** des Auftragnehmers (Verpflichtung zu 8,62 € Stundenlohn nur für Aufträge ab 20.000 €, § 2 (5) i.V.m. §4 (3)), **Umweltfreundlichkeit** und Energieeffizienz (inkl. Verpflichtung zur Berechnung der Lebenszykluskosten § 17 (2) und explizite Nennung des „Blauen Engels“, keinesfalls aber exklusiv § 17 (4), ähnlich für EMAS in § 17 (6) im Rahmen der Eignungsprüfung aber auch der Angebotsbewertung [„soll“] § 17 (7)!) sowie **soziale Kriterien** (unter expliziter Nennung der ILO-Kernarbeitsnormen, § 18 (1))
- **Frauenförderung** ist nur anzuwenden bei Aufträgen > 50.000 € (Bau > 150.000 €) und > 20 Mitarbeiter beim Lieferanten
- Aufbau eines **Lieferantenmanagement** mit regelmäßiger Lieferantenbewertung („Kontrolle“ als Kann-/Soll-Bestimmung § 11 (1)) und Vertragsstrafen bei Nichterfüllung (Muss-Bestimmung § 12 (1)) bzw. Ausschluss von Folgevergaben (§ 13 (1) für ausgewählte Tatbestände)
- Viele Rechtsverordnungen zur Konkretisierung (zu Maßnahmen der Frauenförderung, Tarifvertragsrepräsentativität etc. pp. §§ 19 (3), 21)

These 2

Die Politik sollte die öffentliche Beschaffung ressourcen-, nicht normierungsorientiert steuern!

Klarheit über das TVgG erlangt man mittels der

**Verordnung
zur Regelung von Verfahrensanforderungen in den Bereichen
umweltfreundliche und energieeffiziente Beschaffung,
Berücksichtigung sozialer Kriterien und Frauenförderung sowie
Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie
bei der Anwendung des
Tariftreue- und Vergabegesetzes Nordrhein-Westfalen
(Verordnung
Tariftreue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen
– RVO TVgG - NRW)**

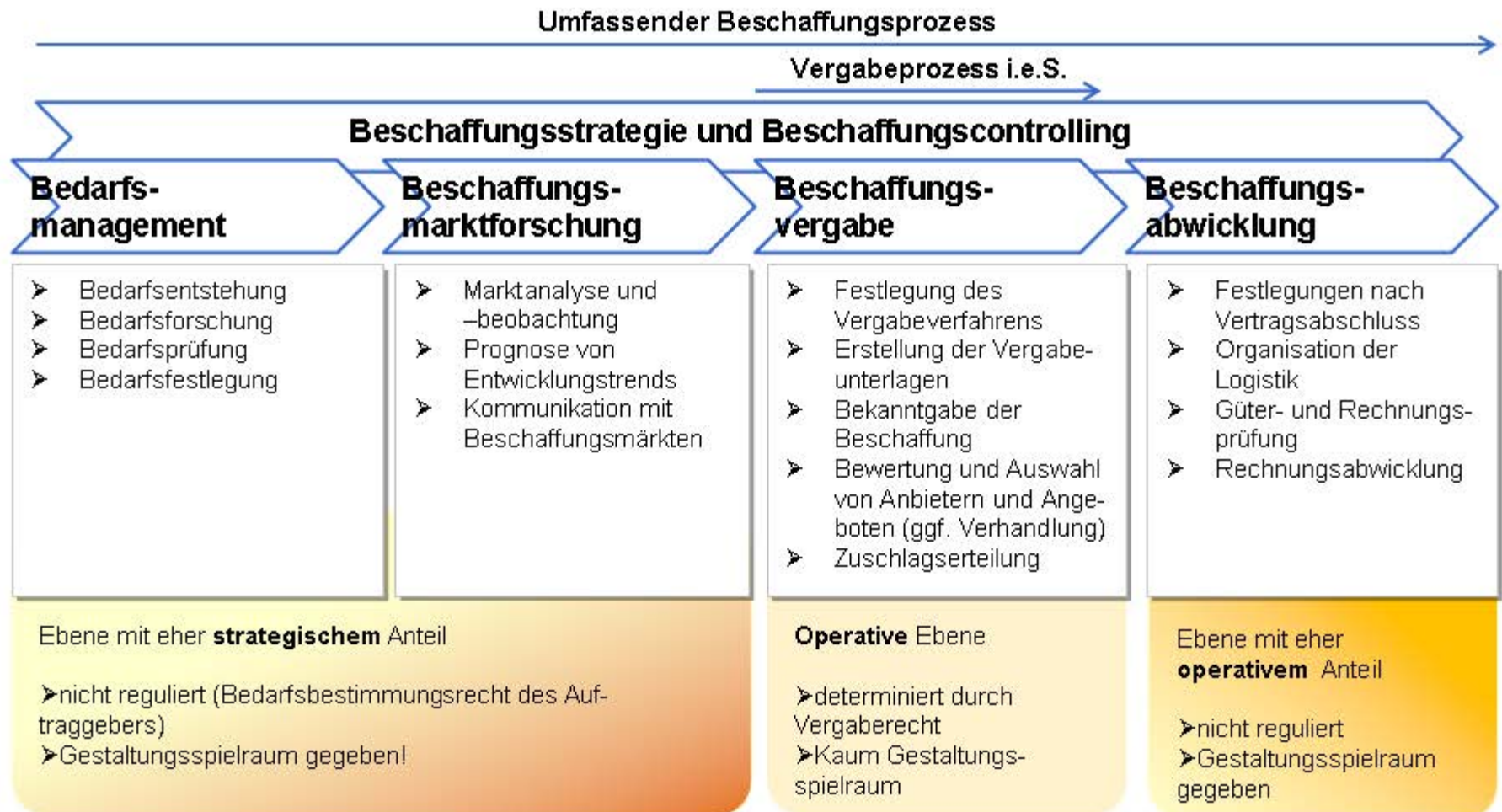
**→ Ein Beitrag zur Komplexitätssteigerung des Vergaberechts / der
Prozesswirtschaftlichkeit?**

These 2

Die Politik sollte die öffentliche Beschaffung ressourcen-, nicht normierungsorientiert steuern!



Der öffentliche Einkauf muss strategisch werden!



Der öffentliche Einkauf muss strategisch werden!



These 3

Der öffentliche Einkauf muss strategisch werden!

Frage: **WAS** brauchen wir wirklich?

Spezifikation

- Muss detailliert beschrieben werden.
- Erfordert dadurch hohes Know-how auf Kundenseite.
- „Gut“ überprüfbar.
- Liefert ggfs. nicht gewünschte Ergebnisse.

„Geliefert wie bestellt“

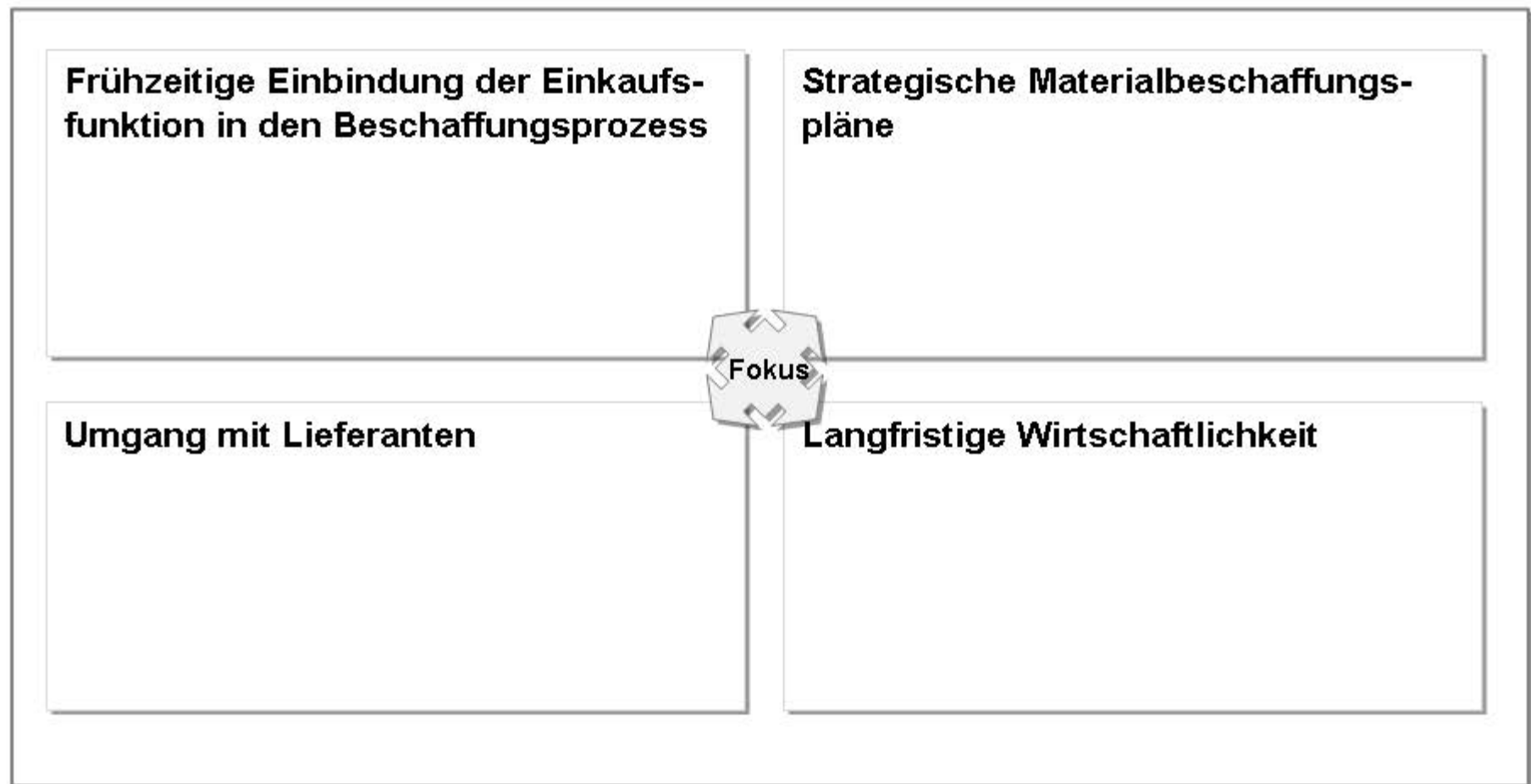
Ergebnisse

- Konzentration auf Performancedefinition.
- Nutzung des technischen Know-Hows des Lieferanten.
- Leistungserstellung erfolgt vollständig transparent.
- Notwendigkeit einer strategischen Steuerung und Überwachung z.B. durch Anreize und Performance Measurement.

„Leistung wie gewünscht“

These 3

Der öffentliche Einkauf muss strategisch werden!



Der öffentliche Einkauf muss auch für Lieferanten attraktiv(er) sein!

Die Preise, die der Öffentliche Sektor zahlt, sind niedriger als für vergleichbare Kunden in der Privatwirtschaft.	Stimme voll zu 1	Stimme eher zu 2	Neutral 3	Stimme eher nicht zu 4	Stimme nicht zu 5	(Mittelwert: 2,41)
Der Verhandlungsspielraum bei Verträgen mit der Öffentlichen Hand ist regide.	Stimme voll zu 1	Stimme eher zu 2	Neutral 3	Stimme eher nicht zu 4	Stimme nicht zu 5	(Mittelwert: 1,92)
Die Anforderungen des Öffentlichen Sektors sind in Relation zu den bezahlten Preisen hoch.	Stimme voll zu 1	Stimme eher zu 2	Neutral 3	Stimme eher nicht zu 4	Stimme nicht zu 5	(Mittelwert: 2,26)
Die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen ist zeitaufwendig.	Stimme voll zu 1	Stimme eher zu 2	Neutral 3	Stimme eher nicht zu 4	Stimme nicht zu 5	(Mittelwert: 1,74)

- Zahlungsbereitschaft des öffentlichen Sektors ist in Relation zu vergleichbaren privatwirtschaftlichen Kunden eher geringer.
- V.a. geringer Verhandlungsspielraum und hoher Zeitaufwand bewegen Lieferanten des öffentlichen Sektors.

Der öffentliche Einkauf muss auch für Lieferanten attraktiv(er) sein!

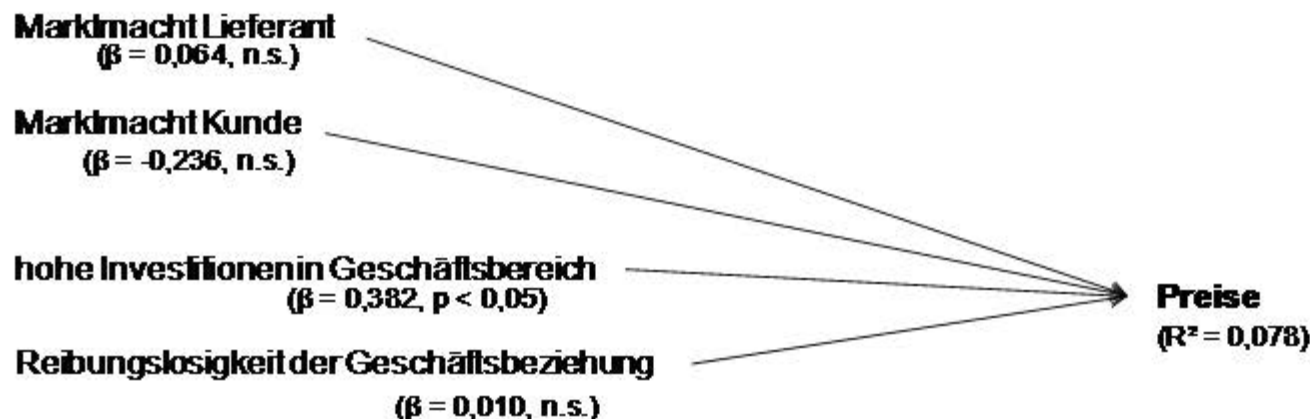
Die Zahlungsmodalitäten der Öffentlichen Hand sind schlecht.	Stimme voll zu 1	Stimme eher zu 2	Neutral 3	Stimme eher nicht zu 4	Stimme nicht zu 5	(Mittelwert: 3,11)
Die Zusatzkosten im Rahmen der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen sind hoch (z.B. administrative Kosten für den Nachweis von Eignungskriterien).	Stimme voll zu 1	Stimme eher zu 2	Neutral 3	Stimme eher nicht zu 4	Stimme nicht zu 5	(Mittelwert: 2,60)
Die Verträge sind einseitig bzw. nachteilig für Lieferanten ausgelegt.	Stimme voll zu 1	Stimme eher zu 2	Neutral 3	Stimme eher nicht zu 4	Stimme nicht zu 5	(Mittelwert: 2,53)
Die Kommunikation und Zusammenarbeit des öffentlichen Auftraggebers mit dem Lieferanten ist mangelhaft.	Stimme voll zu 1	Stimme eher zu 2	Neutral 3	Stimme eher nicht zu 4	Stimme nicht zu 5	(Mittelwert: 3,48)

- Gefahr, dass (gute) Lieferanten sich nicht mehr an Ausschreibungen beteiligen (Erhöhung der „Public Customer Attractiveness“)

These 4

Der öffentliche Einkauf muss auch für Lieferanten attraktiv(er) sein!

Faktoren, die das Preisverhalten der Lieferanten des öffentlichen Sektors beeinflussen:



- Marktseitenverhältnisse spielen in Bezug auf die angebotenen Preise keine Rolle!
- Lieferantenseitige Investitionen im Geschäftsbereich „public“ haben einen moderaten und signifikanten Einfluss auf deren Preisverhalten.
- Unternehmensinterne Faktoren scheinen wichtiger in Bezug auf das Preisverhalten von Lieferanten zu sein als unternehmensexterne Faktoren.
- Konsequenz: Anpassung der Bedarfsstrukturen des öffentlichen Sektors an Kostenstrukturen der Lieferanten!

Fazit:

Neue Herausforderungen für den öffentlichen Einkäufer als Profession!

Ressourcenausstattung der Einkäufer/innen:

