

GPA-Mitteilung 2/2009

Az. 045.010

24.07.2009

Optimierung öffentlicher Beschaffung

Ziel der Optimierung der öffentlichen Beschaffung ist eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Vergabe. Dies geht darüber hinaus, den niedrigsten Preis für eine nachgefragte Leistung zu erzielen, vielmehr ist Effizienz erst dann erreicht, wenn Ausgaben ohne Abstriche bei der zu beschaffenden Leistung gesenkt oder Mittel effektiver verausgabt werden.

Die Optimierung betrifft dabei nicht nur die Auswahl und Festlegung der zu beschaffenden Leistung (Güterwirtschaftlichkeit), sondern auch den Beschaffungsprozess selbst (Prozesswirtschaftlichkeit).

1 Optimierung des Beschaffungsprozesses

Die Kommunen sind dafür zu sensibilisieren, die öffentliche Beschaffung nicht nur aus rechtlicher Perspektive zu betrachten. Die juristisch einwandfreie Durchführung des Vergabeverfahrens ist unabdingbar, führt jedoch nicht automatisch auch zu dem wirtschaftlichsten Gesamtergebnis.

Das mit dem Zuschlag endende Vergabeverfahren ist letztlich nur ein Teil des umfassenderen Beschaffungsprozesses, der mit der Bedarfsentstehung, der Bedarfsprüfung und –festlegung beginnt, die Markterkundung und den Vergabeprozess im engeren Sinn beinhaltet und in der Abwicklung der Beschaffung u.a. mit der Leistungs- und Rechnungsprüfung endet.

Die Optimierung des Beschaffungsvorgangs mit dem Ziel der Prozesskostensenkung setzt eine kritische Überprüfung dieser einzelnen Phasen des Beschaffungsprozesses insbesondere unter nachfolgenden Gesichtspunkten voraus.

1.1 Datentransparenz als Grundlage für strategische Beschaffung

Die Beschaffungsstellen müssen ihre Aufgabe strategisch angehen, die Beschaffungen frühzeitig planen und steuern. Ad hoc-Entscheidungen und zeitintensive Einzelausschreibungen gehören der Vergangenheit an, Beschaffungen werden nicht mehr „nur“ abgewickelt.

Erst wenn die Beschaffungsstelle Klarheit darüber hat,

- um welches Beschaffungsvolumen es insgesamt geht,
- welche Stellen, welche Lieferungen und Leistungen, bei welchen Auftragnehmern, zu welchen Konditionen bislang beschafft haben,
- ob für gleiche Bedarfsdeckungsfälle unterschiedliche Ausschreibungen betrieben wurden,
- in welchen Stückelungen (durchschnittlicher Auftragswert) und mit welchen zeitlichen Abständen diese Beschaffungen erfolgten und
- in welchem Umfang bislang Rahmenverträge abgeschlossen wurden,

kann sie daraus Strategien ableiten, den Beschaffungsbereich aktiv zu gestalten und Wirtschaftlichkeitspotenziale zu heben (z.B. Bündelungseffekte, Standardisierungen, Rahmenverträge).

1.2 Anforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation

Nicht nur zur Optimierung der Prozesskosten, sondern auch um Manipulation und Korruption vorzubeugen, ist im Beschaffungsbereich eine geordnete Aufbau- und Ablauforganisation sicherzustellen und sind klare Verantwortlichkeiten zu definieren.

Dabei hat sich die **Einrichtung zentraler Vergabestellen** als vorteilhaft erwiesen. Vielfach wird bei Kommunen jedoch noch immer überwiegend dezentral beschafft; bisweilen gibt es sogar innerhalb einer Organisationseinheit mehrere Vergabestellen. In der Praxis führt dies dazu, dass in Unkenntnis paralleler Vorgänge bei anderen Beschaffungsstellen desselben Auftraggebers mehrere Verträge mit einem Unternehmen zu unterschiedlichen Konditionen und Preisen abgeschlossen werden. Beteiligt sich ein Unternehmen an solchen dezentralen Ausschreibungsverfahren, werden durch die verschiedenartigen Strukturen, Vorgehensweisen und Vertragsbedingungen der einzelnen Beschaffungsstellen höhere Verfahrenskosten verursacht. Diese werden grundsätzlich an den Auftraggeber weitergegeben, so dass über das Beschaffungsergebnis mittelbar eine höhere Kostenbelastung eintritt. Daneben entstehen unmittelbar hohe Kosten durch die große Zahl der mit Vergabe beschäftigten Personen. Gerade bei Stellen, die nur gelegentlich Aufträge vergeben, ist

der zeitliche Aufwand für Ausschreibungen besonders hoch. Insbesondere in diesem stark durch die stetige Fortentwicklung der Vergaberechtsprechung geprägten Bereich ist es zweckmäßig, das erforderliche Fachwissen an einer zentralen Stelle vorzuhalten.

Eine eindeutige Regelung für das Zusammenwirken der Fachbereiche mit genauen Bestimmungen „wer was macht“ ist ebenso unerlässlich wie die Festlegung der Handlungsabläufe innerhalb der Vergabestelle. Überdies können Beschleunigungseffekte durch die Straffung interner Beteiligungsverfahren erzielt und so die **Durchlaufzeit des Beschaffungsvorgangs** weiter reduziert werden.

Auf die Muster-Dienstanweisung für das Beschaffungswesen (BWGZ 1999, 609 ff.) möchten wir an dieser Stelle ebenso wie auf GPA-Mitteilung 10/1999 Az. 045.00 mit Ausführungen zur Notwendigkeit der Trennung der Gesamtverantwortung in Sach- und Finanzverantwortung einerseits und Konditionenverantwortung andererseits hinweisen.

Eine Verbesserung der Organisation bewirkt Prozesskosteneinsparungen, Professionalität der Beschaffung und im Ergebnis eine höhere Gesamtwirtschaftlichkeit der Vergabe.

1.3 Effektive Markterkundung

Mitarbeiter in Vergabestellen müssen nicht nur die einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften beherrschen, sondern auch mit Blick auf die erforderlichen Leistungen über Branchen- und Marktkenntnisse verfügen. Hierzu gehört neben einer stetigen Marktanalyse und -beobachtung auch das Erkennen von Entwicklungstrends und die Analyse der Lieferquellen.

1.4 Elektronische Unterstützung des Beschaffungsvorgangs

Die elektronische Ausschreibung und Auftragsvergabe wurde bereits ausführlich in GPA-Geschäftsbericht 2003, 70 ff. dargestellt. Insoweit wird auf die dortigen Ausführungen verwiesen.

Der **Einsatz elektronischer Unterstützung** bei Beschaffungen hat sowohl für die Kommune wie auch für die Bieter Vorteile:

Durch die elektronische Bekanntmachung sind die Ausschreibungen für Unternehmen leichter auffindbar und, weil regelmäßig dann auch die Unterlagen elektronisch zur Verfügung stehen, leichter abrufbar. Damit einhergehend können Angebotsfristen und Zeiten

für anschließende Prüfungen und Wertungen verkürzt, die Vergabe letztlich schneller vollzogen werden.

Neben diesen zeitlichen Vorteilen ermöglichen elektronisch bereitgestellte Daten sowohl bei Bietern wie auch bei Kommunen Einsparungen im Rahmen jeder einzelnen Phase des Beschaffungsprozesses. So kann z.B. eine einmal erstellte Leistungsbeschreibung als Vorlage für weitere Verfahren bzw. andere Beschaffungsstellen verwendet werden.

1.5 Bedarfsbündelung, Rahmenverträge und Artikelkataloge

Weiteres Potenzial steckt insbesondere in der **Bündelung der Bedarfe** nicht nur innerhalb der Kernverwaltung, sondern auch in der Zusammenarbeit mit Eigenbetrieben, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie kommunalen Einkaufskooperationen (s. GPA-Geschäftsbericht 2005, 59 ff.).

Für die Beschaffung standardisierter Lieferungen und Leistungen sollten **Rahmenverträge** abgeschlossen werden. Das sind öffentliche Aufträge, die die Kommunen an Unternehmen vergeben können, um die Bedingungen, insbesondere Preise, für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen. Das künftige Auftragsvolumen ist so genau wie möglich zu ermitteln und zu beschreiben, muss aber nicht abschließend festgelegt werden.

Diese Rahmenverträge sollten zentral verwaltet und regelmäßig aktualisiert werden. **Artikelkataloge** schaffen verwaltungsweit einen Überblick über alle abgeschlossenen Rahmenverträge (eCatalog-Verfahren).

Die Bedarfsdeckung im Einzelfall sollte möglichst durch elektronische Abrufsbestellung erfolgen. So kann jede Stelle einzelfallbezogen und in eigener Verantwortung einkaufen, während die Vorteile einer zentralisierten Beschaffung gewahrt bleiben.

2 Optimierung bei der Auswahl und Festlegung der zu beschaffenden Leistung

Die oben dargestellten Vorschläge führen vor allem zu Verbesserungen des Beschaffungsprozesses, dessen Ziel wiederum in der Beschaffung der passenden Leistung zu wirtschaftlichsten Bedingungen durch Sicherstellen eines wirkungsvollen Wettbewerbs liegt. Dies ist vor allem bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zu berücksichtigen.

Nicht unerwähnt sollte an dieser Stelle die Bedeutung einer sorgfältigen **Bedarfsprüfung** bleiben, die schließlich auch ergeben kann, dass die Beschaffung gänzlich entfallen oder auf einen günstigeren, späteren Zeitpunkt verschoben werden kann.

2.1 Sicherstellen eines wirkungsvollen Wettbewerbs

Der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen ist besondere Bedeutung beizumessen, da sie die Qualität der Angebote und den Erfolg des Beschaffungsverfahrens wesentlich mitbestimmt. Um einen größtmöglichen Wettbewerb zu erreichen, sollte das zu beschaffende Gut möglichst „offen“, d.h. **bedarfs- und lösungsorientiert** und **nicht produktorientiert** ausgeschrieben werden. Andererseits sollte die Formulierung der Leistungsbeschreibung so eindeutig sein, dass die Angebote „passgenaue“ Produkte bzw. Lösungen liefern und damit nicht unnötig Ressourcen für die Erstellung bzw. Wertung unpassender Lösungen vergeudet werden. Fehlerhafte oder unpräzise Ausschreibungsunterlagen führen zu formalen Fehlern im Beschaffungsprozess oder zu unerwünschten Angeboten, während fehlerfreie Ausschreibungsunterlagen die Weichen für ein erfolgreiches Beschaffungsergebnis stellen.

Die GPA empfiehlt, **Nebenangebote** oder **Änderungsvorschläge** im Verfahren zuzulassen, um nicht von vornherein nicht bedachte oder unbekannte Alternativen auszuschließen.

Nur unter diesen Bedingungen kann ein Wettbewerb um die wirtschaftlichsten Konditionen entstehen. Je wirkungsvoller der Wettbewerb, umso günstiger das Ergebnis. Vorfestlegungen torpedieren dieses Ziel.

Die Sammlung und Verwendung von **Muster-Leistungsbeschreibungen** können zu weiteren Verbesserungen führen.

2.2 Standardisierung des Ausschreibungsgegenstands

Lieferungen und Leistungen wie z.B. Büromaterial, Reinigungsmittel oder –leistungen werden in verschiedenen Organisationseinheiten gebraucht. Oftmals werden diese in der Praxis dezentral und in kleinen Einheiten bei unterschiedlichen Lieferanten zu unterschiedlichen Preisen beschafft. Hier ist eine bedarfsgerechte **Standardisierung** als Voraussetzung für anschließende gebündelte Ausschreibungen hilfreich. So reduziert sich die Anzahl der Produkte und die jeweilige Beschaffungsmenge erhöht sich. Die Aufgabe der zentralen Beschaffungsstelle besteht dann in der Bündelung der Bedarfe und der einheitlichen Konditionenvereinbarung. Gerade hier empfiehlt sich der Abschluss von Rahmenverträgen und die Anwendung der mit dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts vom 20.04.2009 (BGBl. I S. 790) in § 101 Abs. 6 GWB eingefügten neuen Verfahrensarten - der elektronischen Auktion und des dynamischen elektronischen Verfahrens.

Das öffentliche Beschaffungswesen unterliegt ständigen Veränderungen. Deshalb müssen die Beschaffungsstrukturen fortwährend hinterfragt werden. Die Umsetzung der dargestellten Optimierungsmöglichkeiten erfordert einen vergleichsweise geringen Mitteleinsatz und leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Effizienz der öffentlichen Auftragsvergabe.