



Lars Ohse

## Vom Vergaberecht zum strategischen Einkaufsmanagement

Als betriebswirtschaftlich ausgerichteter Einkäufer aus der Wirtschaft mit Erfahrungen aus zwei internationalen Hochtechnologieunternehmen durfte ich mich vor mehr als zwanzig Jahren mit dem Aufbau einer zentralen Beschaffungsstelle für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein beschäftigen. Der Ansatz der damaligen Landesregierung war wirklich neu. „Beschaffung“ gab es in der schon damals bei Wirtschaftsunternehmen bekannten Form in der Verwaltung überhaupt nicht. Begrifflichkeiten waren vollkommen anders geprägt, und ein Einkaufsmanagement fand überhaupt nicht statt. Der öffentliche Einkauf war komplett vergaberechtlich ausgerichtet, nach dem Motto: „So lange die Ausschreibung korrekt abläuft, ist alles in Ordnung.“ Einkäufer gab es nicht. Juristen und ausgebildete Verwaltungsbeamte haben komplizierte Ausschreibungen vorgenommen; danach herrschte Chaos vor, und eine zentrale Datenhaltung war nicht vorhanden. Manchmal herrschte das Chaos schon vorher, nämlich dann, wenn auch das Vergabeverfahren nicht korrekt war oder wenn gar nicht erst ausgeschrieben wurde. Die Ergebnisse können wir dann alle in den Medien verfolgen.

### Von der elektronischen Ausschreibung zum ganzheitlichen Einkaufsmanagement

Alles, was modernen Einkauf ausmacht, wurde schlicht nicht durchgeführt. Der „Clou“ des damaligen Ansatzes der Landesregierung Schleswig-Holstein: Erstmals wurde hier nicht die Ausschreibung in den Vordergrund gestellt, sondern der komplette Einkaufsprozess, bei dem die Ausschreibung nur einen Bestandteil darstellt. Vom Bedarfsträger bis hin zur Rechnungsstellung: Schleswig-Holstein war mit diesem Ansatz der bundesdeutschen Verwaltung um Jahre voraus, da dort zumeist das Thema „Elektronische Ausschreibungen“ vorrangig bearbeitet wurde. Erst lange Zeit später entstanden ähnliche Modelle in deutschen Verwaltungen. Mittlerweile haben zumindest die Bundesländer nach unserem Kenntnisstand große Fortschritte erzielt.

Den Unterschied zwischen einer korrekt durchgeführten Ausschreibung und einem ganzheitlichen Einkaufsmanagement mag ein aktuelles Beispiel verdeutlichen: Es geht dabei um die aktuelle Versorgung der Schulen und Kitas in Schleswig-Holstein mit den allseits bekannten Coronaschnelltests. Unter dem vergaberechtlichen Regime mag es noch leichtfallen, eine einwandfreie Vergabe über diese Produkte zu generieren, aber was dann? Herausforderungen sind und bleiben auch nach erfolgreicher Ausschreibung:

- akzeptable Konditionen bei extrem volatilen Preisen erwirtschaften;
- Lieferanten unterstützen, z. B. bei der Einfuhr aus Fernost;
- Transformationsprozesse begleiten (heimische Produktion dieser Produkte unterstützen);
- Just-in-Time-Logistik in Hunderten Schulen und Kitas zur Aufrechterhaltung des so wichtigen Betriebes;
- Bestandskontrolle, Forecast und Lagerhaltung;

- Marktkenntnisse und Betreuung vieler Lieferanten, die verkaufen wollen (allein in Schleswig-Holstein wurden mehr als 6.000 Angebote von Unternehmen bewertet);
- Entlastung der Politik von „unseriösem“ Vorgehen (Stichwort: „Provision und Masken statt Vergaberecht und Transparenz“);
- Nutzung der digital vorliegenden Info bei der Beantwortung von Fragen aus dem politischen Raum (z. B. Kleine Anfragen im Landtag) und der Presse;
- Umsetzung der extrem komplexen Vergabevorschriften in handhabbaren Portalen, wie [www.e-Vergabe-sh.de](http://www.e-Vergabe-sh.de);
- Durchsetzung von nachhaltigen Produkten und verantwortungsvoller öffentlicher Beschaffung (Arbeitsbedingungen etc.);
- prozesskostenorientiertes C-Artikelmanagement („Nein, es ist nicht wirtschaftlich, wenn ein Polizist oder Finanzbeamter in den Supermarkt fährt, der gerade Schutzmasken im Sonderangebot hat.“).

Diese Liste ließe sich fortsetzen, auch in ruhigeren Zeiten und bei anderen Produkten und Dienstleistungen. Was dabei herauskommt, wenn (offenbar) ausschließlich Juristen und keine ausgebildeten Einkäufer beschaffen, hat uns die EU schmerzlich beim Einkauf von Impfstoff demonstriert. Aber wie soll Verwaltung mit dem Transformationsprozess beginnen, und welche Vorgehensweisen haben sich als vorteilhaft erwiesen?

### Der Ansatz

Auf folgende Punkte müssen sich alle Beteiligten (auch in Politik und Verwaltung) zunächst einigen:

- bestimmte Prozesse müssen an zentraler Stelle von Fachleuten durchgeführt werden und nicht „nebenher“, es geht um Kernkompetenzen;



- zentrale Strukturen bedeuten weder, dass dem Bedarfsträger Vorschriften (z. B. bezüglich seiner Bedarfe) gemacht werden, noch, dass es zu Nachfragekartellen kommt bzw. die „heimische Wirtschaft“ leidet, wenn entsprechend eingekauft wird, z. B. über die Bildung von Losen, auf die sich dann auch kleinere (heimische) Unternehmen bewerben können;
- wirtschaftliche Beschaffung bedeutet nicht „das billigste Produkt“, sondern ist immer die Symbiose aus Preis, Qualität, Produktlebenszyklus- und Bezugskosten, aber vor allem dem gesamten Beschaffungsprozess.

Daraus folgt: Ohne vollkommene Unterstützung der Auftraggeber (Land, Kommune, Kreis etc.) gelingt der Transformationsprozess nicht. Aus vielfältigen Erfahrungen wissen wir, dass es dann auch gar keinen Sinn hat, damit zu beginnen.

Daraus kann ein ganzheitlicher Beschaffungsprozess entwickelt werden, der sich in folgende Ausprägungen unterteilen lässt:

- erstens: Aufbau von professionellen Vergabestellen;
- zweitens: Schaffung eines einfachen und wirtschaftlichen Bestellweges für alle Bedarfsträger sowie einer Einheit zur Betreuung dieser Bedarfsträger als Kunden;
- drittens: Materialwirtschaft und zentrale Logistik entwickeln sowie transparente Datenhaltung und Aufbau eines Lieferantenmanagementsystems;
- viertens: Verknüpfung mit einem elektronischen Rechnungswesen und Reklamationsmanagementsystem.

Die Übersicht in Abbildung 1 zeigt das Organigramm der Zentralen Beschaffungsstelle in Schleswig-Holstein mit den entscheidenden Säulen:

- Kundenbetreuung
- Einkauf
- Materialwirtschaft/Logistik
- Vergabe

Nun können den Ausprägungen entsprechende Tools hinzugefügt werden:

Zu erstens: Zentralisierung aller Ausschreibungen (Bau- und Lieferleistungen sowie den Einkauf von freiberuflich Tätigen) und Entwicklung einer elektronischen Ausschreibungsplattform (diese entwickelt man am besten gemeinsam mit Unternehmen oder ihren Interessenvertretungen, wie IHK oder HWK)

Zu zweitens: Aufbau einer Onlinebestellmöglichkeit für den Bedarfsträger, in dem standardisierte und gemeinsam mit ihm festgelegte Produkte und Dienstleistungen vorgehalten werden, die bereits zuvor in Rahmenverträgen ausgeschrieben wurden. Dieser Punkt mag im Jahr 2021 banal erscheinen, die Einführung des Onlineshops für die Verwaltung in Schleswig-Holstein war im Jahr 2001 eine große Herausforderung („von der Schreibmaschine zum Online-Shopping“).

Zu drittens und viertens: Aufbau eines zentralen Warenwirtschaftssystems inkl. Rechnungswesen. Der Einkauf agiert nicht autark. Wesentliche Prozessoptimierungen kommen erst dann zum Tragen, wenn sie mit einem vollelektronischen Rechnungswesen verknüpft wird. Die Abschaffung des bürokratischen „Sachlich-und-rechnerisch-richtig-Stempels“ bei der Landesbeschaffung kam vor 20 Jahren einem Sakrileg gleich. Die umfangreiche Einbeziehung der Haushaltsrechtler und des Landesrechnungshofes bei Erläuterung des Faktes, dass elektronische Prozesse zumeist weniger fehleran-

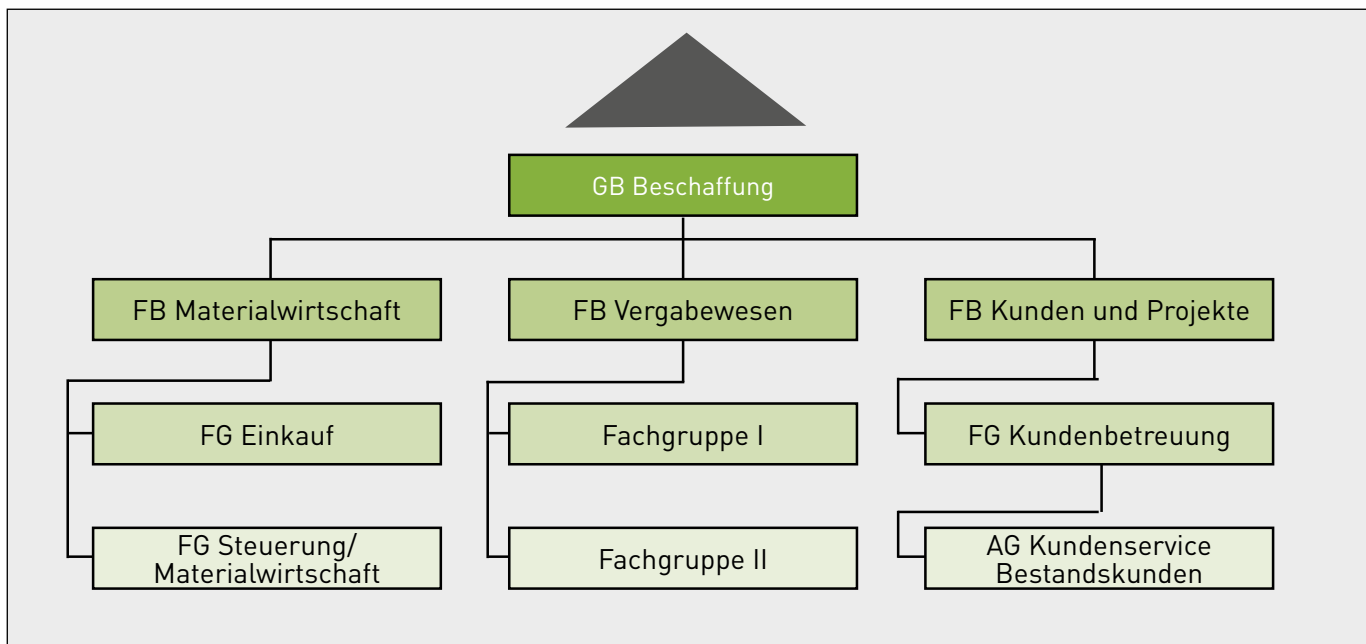


Abb. 1: Organigramm der Zentralen Beschaffungsstelle in Schleswig-Holstein

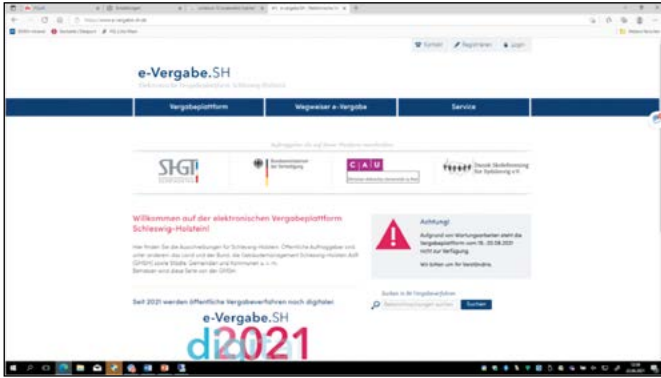


Abb. 2: Entwicklung einer elektronischen Ausschreibungsplattform

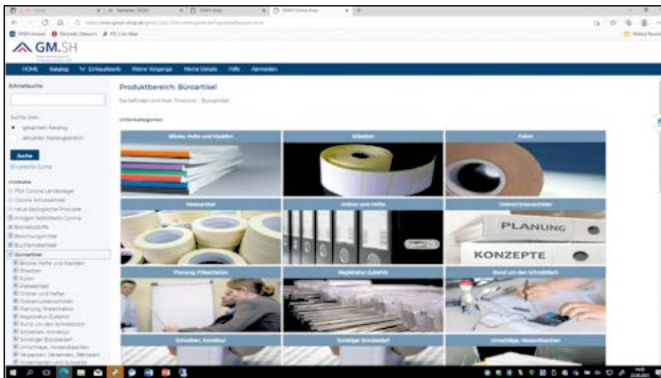


Abb. 3: Aufbau von Onlinebestellmöglichkeiten

fällig, meist schneller und vor allem transparenter ablaufen, war ein wesentlicher Erfolgsgarant. Man muss aber Überzeugungsarbeit leisten. Ein möglicher Grobprozess könnten dann so aussehen, wie in Abbildung 4 dargestellt.

Hat sich dieser Prozess etabliert, können die Benefits einer zentralen Beschaffung zum Tragen kommen. Hierbei sind folgende Punkte beispielhaft zu nennen:

- bedarfsgerechte Vorbereitung von Ausschreibungen basierend auf Zahlen des elektronischen Materialwirtschaftssystems;
- ausgehend von Verbräuchen: gemeinsame Entwicklung von Standards für die zu betreuende Einheit, im Fall „Land Schleswig-Holstein“, z. B.
  - Möbelstandard für die Landesverwaltung;
  - zentrale Ausschreibung von Postdienstleistungen;
  - Standardisierung von Dienstleistungen, wie Büroräume oder Prüfung elektrischer Anlagen;
  - Durchsetzung von Recyclingpapier (das Land Schleswig-Holstein führt im Ländervergleich mit einer RC-Papierquote von 97 %, die nur mit o. g. Instrumenten erreichbar war);
- zentrale Ausschreibung dieser Standards für diverse Bedarfsträger mit folgenden Effekten:
  - Preisreduzierung durch Bedarfsbündelung;
  - standardisierte Prozessabläufe;
  - einheitliches Reklamations- und Lieferantenmanagement für alle;
- ist dieses erreicht, geht es weiter mit der Vereinheitlichung der Logistik (Waren verschiedener Lieferanten werden gemeinsam transportiert).

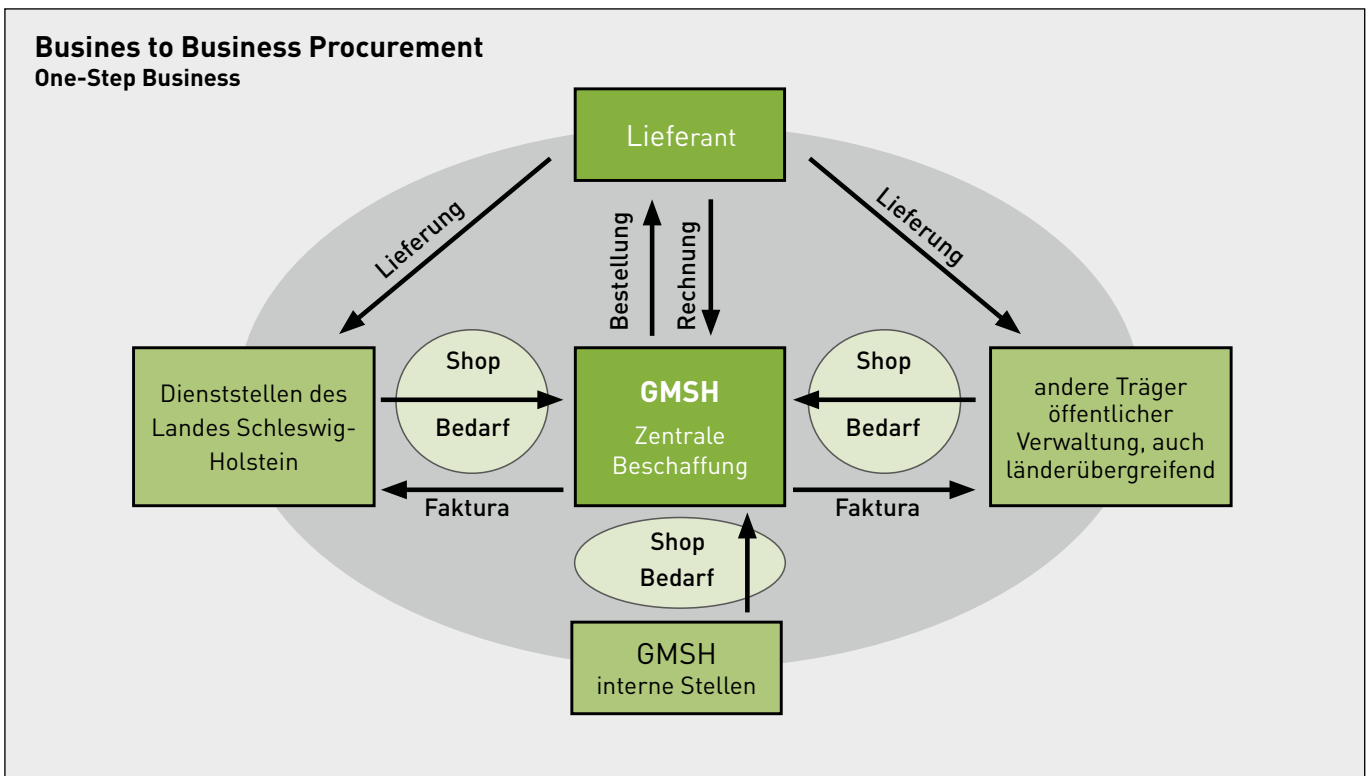


Abb. 4: Möglicher Prozess beim Aufbau eines zentralen Warenwirtschaftssystems



Vielleicht haben Sie es in Abbildung 4 bemerkt: Dort kommt der Begriff „andere Träger der öffentlichen Verwaltung“ vor. Unsere Beschaffungsstelle wurde nämlich aus gutem Grund vom Gesetzgeber bereits vor 20 Jahren in die Lage versetzt, auch für Verwaltungen außerhalb der Landesverwaltung tätig zu werden. Die Idee dahinter war schlicht die Erkenntnis, dass der (kostspielige) Aufbau der elektronischen Beschaffung dann noch wirtschaftlicher wird, wenn sich andere Verwaltungen beteiligen, dies sind in Schleswig-Holstein u. a.:

- Gemeinden und Ämter,
  - Landkreise,
  - Hochschulen,
  - Stiftungen,
  - Städte,
  - Landesbeteiligungen
- und viele mehr.

Und wer sagt eigentlich, dass Verwaltungskooperationen nicht auch über die Grenzen von Landkreisen oder gar Bundesländern möglich sind? Auf jeden Fall wird so „Masse“ gemacht und plötzlich steht – wie in unserem Fall – das (wirtschaftlich) kleine Schleswig-Holstein als Nachfrager auf Augenhöhe (auch zu großen Marktanbietern) da. Ähnliches dürfte auch für Kommunen gelten, wenn sie kooperieren und zentrale Einheiten schaffen. Und dann werden plötzlich erfolgreiche Projekte möglich, die Verwaltungsgrenzen sprengen, wie die Beschaffung von digitalen Funkgeräten für das Land (Polizei und Justiz) sowie alle (!) Rettungsdienste und Kommunen in Schleswig-Holstein. Es gab Bürgermeister kleinerer Gemeinden, die mehr als die Hälfte ihrer zuvor eingeworbenen Haushaltsmittel zurückerhalten konnten, weil die gebündelte Beschaffung entsprechende Preise brachte. Und die Rechtssicherheit gab es noch dazu!

Sind diese Schritte umgesetzt, kommt es m. E. zum aktuell wesentlichen Punkt: Die Beschaffung soll papierlos erfolgen. Dies hat folgende Effekte:

- der Papierverbrauch sinkt;
- Prozesse werden deutlich schneller und schlanker;
- auf Unterlagen kann dezentral zugegriffen werden;
- es wird deutlich weniger Archivfläche benötigt;
- Unterlagen liegen immer in rechtssicherer Form vor (so hat z. B. die Vergabekammer Schleswig-Holstein bei Beschwerden jederzeit die Möglichkeit, mittels Gastzugängen auf Vergabeunterlagen zugreifen zu können).

## Das Problem

Leider gibt es auch heute noch immer wieder Dinge, die die hier geschilderte „heile Beschaffungswelt“ der öffentlichen

Hand hemmen. Immer noch wird Beschaffung stellenweise als ureigenste Aufgabe jeder Verwaltungseinheit begriffen, und sei diese noch so klein. Insbesondere beim Thema „Praktiker als Ausschreibungs- und Einkaufsspezialisten“ gibt es aber vor Ort zumeist einen eklatanten Fachkräftemangel. Und dann stand auch immer die Frage im Raum, ob überhaupt kooperiert werden darf. Hierbei stand und steht gern das Motto „Wer will, sucht nach Möglichkeiten. Wer nicht will, nach Gründen“ im Vordergrund.

In der Vergangenheit wurde oftmals die These vertreten, Verwaltung darf sich nicht eines Dienstleisters einer anderen Verwaltungseinheit bedienen, ohne dies auszuschreiben. Hier biss sich stets die Katze in den Schwanz: Wie soll eine kleine Gemeinde einen Dienstleister finden, der ihr z. B. ein Feuerwehrauto ausschreibt? Würde sie dies können, hätte sie eigenes Ausschreibungs-Know-how und könnte gleich das Fahrzeug selbst ausschreiben. Die unzähligen Skandale und Unregelmäßigkeiten bei der Ausschreibung von Feuerwehrfahrzeugen haben immer eine deutliche Sprache gesprochen.

In Schleswig-Holstein wurde das Problem bereits im Jahr 2003 gelöst, indem alle Beteiligten eine Einkaufskooperation bildeten, die einem Mitglied die Aufgabe des professionellen Beschaffungsmanagements übertrug. Spätestens seit der entsprechenden EU-Richtlinie aus dem Jahr 2014, die ausdrücklich regelt, dass Verwaltungen zentrale Beschaffungsstellen einrichten und sich ihrer ausschreibungsfrei bedienen dürfen, ist auch dieses Argument vom Tisch.

Dann bleibt Anhängern von „Kirchturmverwaltung“ zumeist nur das Argument, gemeinsame Beschaffungen würden zu Nachfragekartellen führen. Angesichts der Tatsache, dass das Kartellrecht zumeist den gesamten EU-Raum als Maßstab bei der Bewertung zu Rate zieht, ist auch dieses Argument aus der Luft gegriffen. Auch interessant: Erst ein professionelles Beschaffungssystem ist in der Lage, mit Hilfe zentral vorliegender Daten Fakten darzulegen. Vor Jahren wurde dies einmal für Schleswig-Holstein anhand der Faktenlage getan. Das Ergebnis: Trotz sehr starker Zusammenarbeit vieler Verwaltungen verblieben 80 % des gemeinsamen Beschaffungsvolumens im norddeutschen Raum und 15 % innerhalb Deutschlands. Hinzu kam eine nachgewiesene Verteilung von Aufträgen über Ausschreibungen auf sehr viele Marktteilnehmer, auch kleinere Unternehmen. Es kommt eben darauf an, wie man ausschreibt, und Zusammenarbeit von Verwaltung bedeutet eben nicht, dass unerwünschte „Nebenwirkungen“ auftreten.

Im Zeitalter klammer Kassen und fehlender Fachkräfte ist aber davon auszugehen, dass die Not weitere Kooperationen und das Augenmerk auf professionelle Einkaufsprozesse steigern hilft.

## Die Zukunft

Mögliche Evolutionsstufen vom Vergaberecht zum strategischen Einkaufsmanagement sind also:

- Zentralisierung und ganzheitliche Betrachtung der Beschaffung;
- daraus folgend gemeinsame Projekte und Schaffung von nachhaltigen Beschaffungsprozessen, insbesondere: Aufbau einer papierlosen Beschaffung;
- Gestaltung neuer digitaler Arbeitswelten mit der Coronapandemie als Katalysator.

Unsere Erfahrung hat gezeigt: Wenn man sich ein wenig an diesen „Evolutionsstufen“ orientiert und iterativ in kleinen Schritten vorgeht, gelingt dieser Prozess. Außerdem wird nachhaltig gewirtschaftet und sich an der neuen „digitalen Welt“ orientiert, was auch junge Menschen, die in das Berufsleben einsteigen, bereits heute schlicht erwarten. Wir in Schleswig-Holstein gehen jetzt aktuell den letzten Schritt und fördern massiv Themen wie „Homeoffice“, „Desksharing“ und damit einhergehend die Umsetzung von nachhaltigem Umgang mit Büroraum seitens der Verwaltung. Aber dies ist eine andere Geschichte, die allerdings die Zentralisierung, Professionalisierung und Digitalisierung von Verwaltungsprozessen als Voraussetzung hat.

## Zusammenfassende Thesen

Strategisches Einkaufsmanagement

- bedeutet auch in der öffentlichen Verwaltung weit mehr, als korrekte Ausschreibungen,
- ist nur erfolgreich durch zentrale Einkaufsstrukturen,
- ist wirtschaftlich umsetzbar, wenn Verwaltungen kooperieren und zentralere Strukturen schaffen,
- gelingt nur, wenn alle Entscheidungsträger hinter dem Modell stehen,
- spart hohe Prozesskosten und damit Steuergelder,
- bringt die Verwaltung auf Augenhöhe mit dem Markt,
- entlastet die Verwaltung erheblich,
- kann aber wegen fehlender Ressourcen nicht von einzelnen (kleinen) Verwaltungseinheiten jeweils allein gestemmt werden.

Strategisches Einkaufsmanagement benötigt:

- zentrale Strukturen,
- papierlose, elektronische Prozesse,
- Vernetzung mit Rechnungswesen und Haushalt,
- zentral vorgehaltene Systeme (Shops, Warenwirtschafts- und Logistiksystem sowie eine elektronische Vergabepattform).

### Info zur zentralen Beschaffungsstelle in Schleswig-Holstein:

- Die GM.SH als AöR mit Büros in ganz Schleswig-Holstein ist kraft Gesetz für die Aufgaben „Bauen“ (für Land und Bund in Schleswig-Holstein), „Bewirtschaften“ (Facility Management von rund 1,5 Mio. Quadratmetern in Landesliegenschaften) und „Beschaffung“ (für Land und sonstige Dienststellen) verantwortlich.
- Rund 1.700 MA bringen jährlich mehr als 900 Mio. Euro auf die Märkte (Stand: Jahr 2020).
- Davon generieren rund 70 MA in der Zentralen Beschaffungsstelle ein Beschaffungs-/Ausschreibungsvolumen in Höhe von rund 300 Mrd. Euro jährlich.
- Neben den Landesdienststellen beteiligen sich in unterschiedlicher Ausprägung rund 1.500 sonstige Träger der öffentlichen Verwaltung (Kommunen etc.) am zentralen Beschaffungssystem.
- Die Beschaffung läuft weitgehend elektronisch und papierlos ab.
- Das Beschaffungssystem von Schleswig-Holstein wird regelmäßig von der OECD als ein weltweites Benchmark für öffentliche Beschaffung von Verwaltungen gewürdigt.
- Die GM.SH wird zukünftig mit einer Desksharingquote von rund 70 % und der konsequenten Förderung von Möglichkeiten des „Homeoffice“ für ihre MA einen großen Beitrag zur Nachhaltigkeitsstrategie der Landesregierung leisten.
- Rückfragen können gern an [lars.ohse@gmsh.de](mailto:lars.ohse@gmsh.de) gestellt werden. Wir freuen uns sehr auf einen Austausch mit diversen Verwaltungseinrichtungen.



**Lars Ohse**

Geschäftsbereich Beschaffung, Geschäftsbereichsleiter, Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH), Kiel