

Michael Eßig
und
Bundesverband
Materialwirtschaft,
Einkauf und Logistik
Hrsg.

Exzellente öffentliche Beschaffung

Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen
und transparenten öffentlichen Einkauf

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	1
Vorwort	3
Teil A:	
Exzellente öffentliche Beschaffung: Idee und Konzeption	7
1. Das Konzept der exzellenten öffentlichen Beschaffung	9
<i>Michael Eßig, Martina Jungclaus, Felix-Sebastian Scholzen und Thu Ha Vu Thi</i>	
Teil B:	
Exzellente öffentliche Beschaffung: Vergaberecht als Regulierungsrahmen	41
2. Das deutsche Vergaberecht im Wandel der Zeit	43
<i>Ute von Oertzen Becker</i>	
3. Vergaberecht aus Bietersicht	59
<i>Annette Karstedt-Meierrieks</i>	
Teil C:	
Exzellente öffentliche Beschaffung und politische Ziele	67
4. Strategien im Beschaffungswesen als Erfolgsfaktor innovativer Verwaltung	69
<i>Beate Lohmann und Stefan Werres</i>	
5. Aus dem Wald in die Welt – Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung ...	81
<i>Frank Schmitz</i>	
6. Innovationsorientierte öffentliche Beschaffung	89
<i>Wolfgang Crasemann</i>	
7. KMU und öffentliche Beschaffung	119
<i>Hans-Jürgen Niemeier</i>	



Teil D:

Exzellente öffentliche Beschaffung in der Praxis: Erfolgsbeispiele 137

- 8. Strategischer öffentlicher Einkauf bei der Bundeswehr 139
Jochen Lax, Bert Ille und Thomas Hönig
- 9. Optimierung der Vergabe- und Beschaffungsprozesse
in der Stadtverwaltung Dortmund 159
Antje Pütter und Gudrun Soldan
- 10. PeP – Der elektronische Einkauf der Bundesagentur für Arbeit 173
Astrid Widmann
- 11. Die Rolle des CPO in der öffentlichen Beschaffung 191
Dieter Laux
- 12. Integrierte Bedarfsdeckung als Grundlage für wirtschaftliches Handeln
in Beschaffung und Logistik eines öffentlichen Versorgungs- und
Verkehrsunternehmens 209
Peter Weiss

Teil E:

Internationale Perspektiven einer exzellenten öffentlichen Beschaffung 231

- 13. Supplier Relationship Management in Canada 233
Tara Hartley
- 14. Public Procurement in the United States 245
Alexandru V. Roman und Khi V. Thai

Autorenverzeichnis 259



8.3 Der erste Ansatz (StratEkBw)

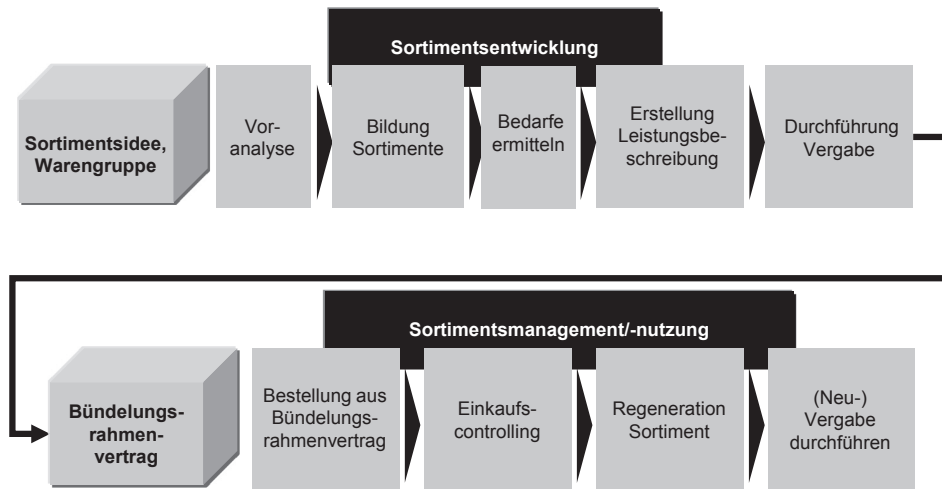
Die Bundeswehr ist mit einem jährlichen Beschaffungsvolumen von rund 11 Mrd. Euro¹ (**Investitionen** und Betriebsmittel) der größte öffentliche Auftraggeber in der Bundesrepublik. Bisher war speziell das Beschaffungswesen durch anlassgetriebene, sich wiederholende Einzelbeschaffungen mit tendenziell eher kleineren Beschaffungsmengen charakterisiert. Durch eine auf die Landesverteidigung ausgerichtete Organisation der Bundeswehr entstanden über Jahrzehnte gewachsene komplexe Beschaffungsstrukturen. Diese Struktur und IT-Insellösungen sowie eine vergleichsweise starke Fokussierung auf formale Aspekte des Vergaberechts führten zu einer eingeschränkten Transparenz des Beschaffungswesens der Bundeswehr. Es ergaben sich u.a. kurzfristige Vertragsbeziehungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern mit einer starken Zersplitterung des Beschaffungsvolumens, in denen oft der Beschaffungspreis das alleinige Zuschlagskriterium darstellte. Seit 2008 wird diese eher reaktive Beschaffung in ersten Artikelkreisen sukzessive durch aktive strategische Ansätze aufgebrochen.

Den Kern bildet dabei die prognosebasierte Beschaffung auf Grundlage von mehrjährigen und großemengigen Rahmenverträgen, die zugleich zu mittelfristigen Auftragnehmerbindungen führen. Die gemeinsam mit dem Bedarfsträger ermittelten Mengen und Verbrauchsstrukturen für diese Artikelkreise sind Grundlage für eine Ausschreibung in einer weiterentwickelten Form des Rahmenvertrags – dem sogenannten Bündelungsrahmenvertrag. Sobald ein Bündelungsrahmenvertrag mit einem Auftragnehmer geschlossen ist, können alle Bedarfsträger ihren zuvor gemeldeten Bedarf direkt abrufen und die Beschaffung selbständig abwickeln. Während Regelwerk und Vertragsabschluss unter einem Dach zentralisiert werden, wird die „eigentliche“ Beschaffungsdurchführung für den Bedarfsträger vereinfacht und beschleunigt.

Im ersten Schritt werden in dem zentralen Bündelungsverfahren zunächst die mit der größeren Beschaffungsmenge über einen längeren Zeitraum verbundenen Wirtschaftlichkeitspotenziale vertraglich vereinbart. Im zweiten Schritt werden in der darauf folgenden Nutzungsphase des Bündelungsrahmenvertrages die Bestellungen zum Zeitpunkt des Bedarfs von den jeweiligen Bedarfsträgern dezentral vorgenommen [4].

Neben der Erfassung der vormals dezentralen Bedarfe wurde das Instrument des Bündelungsrahmenvertrags im Rahmen der Modernisierung der Basislogistik auch genutzt, um eine Direktbelieferung vom Lieferanten unmittelbar zum Bedarfsträger zu realisieren und die Depotbestände sowie den Aufwand in der Logistik zu verringern. Das Einkaufscontrolling des BWB wertet die abgerufenen Mengen und Zeiträume zur Weiterentwicklung und Anpassung des Vertrags aus. Die nachstehende Abbildung 10.1 skizziert die Sortimentsentwicklung, das Sortimentsmanagement und die Nutzung der Bündelungsverträge.

¹ Stand 2009.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abb. 8.1 Sortimentsentwicklung und Sortimentsmanagement

So konnten mit diesem 2008 begonnenen ersten strategischem Ansatz mittlerweile weit über 10.000 handelsübliche Güter in zwischenzeitlich über 50 Bündelungsrahmenverträgen umgesetzt werden, aus denen die Bedarfsträger direkt bestellen können. Inzwischen gibt es auch erste an dieser Vorgehensweise orientierte Pilotprojekte für die Beschaffung von militärspezifischen Artikeln.

Mit dem aufgeführten Ansatz werden jedoch nur ausgewählte Sortimente und keine vollständigen Materialsegmente betrachtet, d.h. es existiert derzeit keine vollumfängliche Zuordnung der Artikel zu Materialsegmenten und auch keine materialsegmentspezifischen Beschaffungsstrategien. Für den Großteil des Artikelspektrums müssen in der Zukunft weiterhin die für den wirkungsvollen Einsatz von Beschaffungshebeln notwendigen strategischen Vorgaben für die operative Vergabe entwickelt werden.

Darüber hinaus ist die Beschaffungsorganisation der Bundeswehr derzeit noch so aufgestellt, dass die Bedarfsträger eindeutig den beschaffenden Dienststellen zugeordnet sind. Gleichzeitig besteht aber keine eindeutige Zuordnung der einzelnen Material- bzw. Dienstleistungssegmente zu den beschaffenden Stellen der Bundeswehr. Dies bedingt Überschneidungen und Doppelzuständigkeiten für einzelne Artikel und Dienstleistungen und führt dazu, dass durch unterschiedliche Vergabestellen tlw. unterschiedliche Verträge zu unterschiedlichen Konditionen mit einem Lieferanten zum gleichen Materialspektrum geschlossen werden. Im Ergebnis können mögliche Synergien durch die Bundeswehr im Hinblick auf Effektivität und Effizienz der Beschaffung nicht genutzt werden.

Derzeit werden in der Bundeswehr mehrere unterschiedliche Warenordnungssysteme zur Bewirtschaftung von Artikeln angewendet. So werden systembedingt gleiche Artikel mit unterschiedlichen Identifikationsnummern und Bezeichnungen geführt. Einerseits ist dies den unabhängigen Beschaffungszuständigkeiten von AIN und IUD geschuldet. Andererseits bestehen unterschiedliche Erfordernisse, wie z.B. die Einhaltung von NATO-Standards.

Während der Bedarfsdecker eine nach innen gerichtete Sicht benötigt, orientiert sich der Beschaffer an dem Beschaffungsmarkt. Die Identifizierung von gleichen Artikeln aus den verschiedenen Ordnungssystemen zur möglichen Bündelung findet derzeit nur bei Bedarf und mit großem manuellem Aufwand statt. Es fehlt eine eindeutige Ordnungs- und Identifizierung für die Beschaffungsmarktsicht. Über diese könnten dann auch im nächsten Schritt Maßnahmen zur Standardisierung d.h. zur Reduzierung der Artikelvielfalt eingeleitet werden.

Parallel zu den Erfolgen der ersten strategischen Ausrichtung wurde in einer Analysestudie unter Federführung der ehemaligen Abteilung Modernisierung („Projektskizze Einkauf“) deutlich, dass umfassende Beschaffungsstrategien, einheitliche Kriterien für eine marktorientierte Materialsegmentierung zur Bündelung der Bedarfe sowie die umfassende (strategische) Steuerung des Beschaffungswesens in seiner Gesamtheit und eine strukturelle Neuausrichtung nur über einen größer angelegten Ansatz implementiert werden können.

8.4 Weiterentwicklung des Einkaufs der Bundeswehr

8.4.1 Neuausrichtung der Bundeswehr

Auf dieser Grundlage aufbauend wurde 2010 ein organisationsübergreifendes Modernisierungsprojekt für den Einkauf gestartet („Optimierung der Beschaffung der Bundeswehr“). Als wesentliches Ziel wurde dem Großprojekt die Entwicklung einer wirtschaftlichen und nachhaltigen Bedarfsdeckung vorgegeben, die den Einsatzerfordernissen der Bundeswehr Rechnung trägt und den für öffentliche Beschaffungen geltenden vergaberechtlichen Rahmen berücksichtigt. Dies bedeutet insbesondere die vorhandenen Doppelstrukturen abzubauen und die Verantwortung für die übergreifende Steuerung in einem Organisationselement abzubilden („Beschaffung unter einem Dach“).

Mit der Herausgabe des Berichtes zur Strukturkommission [3] sind einige Aspekte, die im Modernisierungsprojekt untersucht werden sollten, parallel adressiert worden. Die darauf folgenden Vorgaben des Bundesministers der Verteidigung zur Neuausrichtung der Bundeswehr bilden weitere wesentliche Rahmenbedingungen, die in der Projektarbeit zu beachten sind.

In einer Analysephase wurden in dem Modernisierungsprojekt zunächst alle Beschaffungen der Bundeswehr über alle Beteiligten zusammengestellt und mit dem Ziel ausgewertet, eine belastbare Informations- und Datenbasis in eine gemeinsame Ausgangslage für die weiteren Untersuchungen zu überführen. Dabei wurde vor allem die Kernfrage: „WER beschafft WAS, für WEN, bei WEM, nach welchem VERFAHREN und zu WELCHEN Ausgaben“ auf Grundlage einer umfassenden Struktur- und Prozessanalyse beleuchtet.

Mit der Dokumentation der Ergebnisse in einer gemeinsamen Ausgangslage und der Überführung dieser in Handlungsfelder und Optimierungsmaßnahmen schloss die Analysephase ab. Parallel zur Analyse sind für den Einkauf der Bundeswehr übergeordnete Ziele definiert worden, an denen die Sollkonzeption ausgerichtet werden konnte.