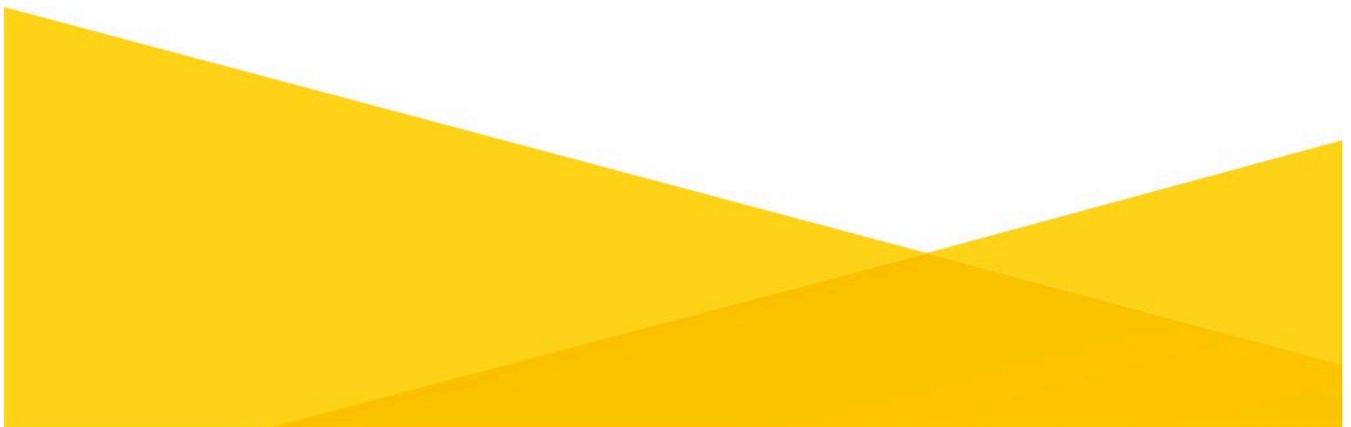




Sourcing als Hebel für die strategische Verwaltungsmodernisierung

Was die öffentliche Hand vom Privatsektor lernen kann

Berlin, 16.03.2023



Sourcing als Hebel für die strategische Verwaltungsmodernisierung: Was die öffentliche Hand vom Privatsektor lernen kann

Autoren: Dr. Gerd J. Hahn (Principal Expert), Maximilian Matting (Senior Consultant)

Laut einer OECD-Studie¹ von 2021 beläuft sich das öffentliche Beschaffungsvolumen in Deutschland auf etwa 570 Milliarden Euro pro Jahr – dies entspricht etwa einem Drittel des öffentlichen Gesamthaushalts. Die Beschaffung bildet somit ein wesentliches Instrument der öffentlichen Hand für eine wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln. Die alte Kaufmannsweisheit, dass im Einkauf der Erfolg liegt, gilt insofern in abgewandelter Form auch für das öffentliche Gemeinwesen.

Einen wachsenden Anteil am öffentlichen Beschaffungsvolumen nehmen Dienstleistungsaufträge ein. So hat sich mit mehr als 20.900 Auftragsbekanntmachungen im Jahr 2021 dieser Wert bei EU-weiten Ausschreibungen im Vergleich zu 2013 verdreifacht. Damit machen Dienstleistungsaufträge inzwischen einen Anteil von knapp 40 Prozent aller Aufträge in diesem Segment aus. Hierbei handelt es sich im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung auch um hochwertige (IT-)Dienstleistungen, die nicht (mehr) in Eigenregie, sondern von externen Dienstleistungsunternehmen erbracht werden. Mit dem steigenden Anteil fremdbezogener Leistungen sinkt die eigene Wertschöpfung und die strategische Bedeutung des Einkaufs für die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand nimmt zu.

Ein strategisch ausgerichteter Einkauf und die zielgerichtete Gestaltung der Leistungserbringung in Wertschöpfungsketten („Sourcing“) sind seit den 1990er-Jahren gängige Praxis in der Privatwirtschaft. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach strategischen Hebeln aus dem Privatsektor, die für das „Sourcing der öffentlichen Hand“ adaptiert werden können. Diese Hebel lassen sich danach unterscheiden, ob sie auf eine *Senkung der Beschaffungskosten* gerichtet sind oder eine *Verbesserung der Wirtschaftlichkeit*, verbunden mit einer Optimierung der gesamten Wertschöpfungskette anstreben (siehe Abbildung 1).



Abbildung 1: Strategische Hebel zur Optimierung der Beschaffung

¹ <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>, abgerufen am: 03.03.2023.

1. Senkung der Beschaffungskosten

Klassische Instrumente der Privatwirtschaft zur Senkung der Beschaffungskosten setzen auf eine Stärkung der Verhandlungsposition des Auftraggebers gegenüber Lieferanten. Dies wird insbesondere durch die *Bündelung von Beschaffungsbedarfen* und eine *Vergrößerung der Lieferantenbasis* angestrebt. Große Beschaffungsvolumina führen aufgrund von Skaleneffekten zu Effizienzvorteilen auf der Lieferantenseite. Diese Effizienzvorteile geben Lieferanten in einem wettbewerbsintensiven Umfeld über geringere Beschaffungspreise teilweise wiederum an den Auftraggeber weiter.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im Haushalts- und Vergaberecht führt dazu, dass die öffentliche Hand Beschaffungsbedarfe durch Rahmenverträge zeitlich und in zentralen Beschaffungsstellen organisatorisch bündelt. Der Bedarfsbündelung sind mit dem Prinzip der losweisen Vergabe zur Förderung von Mittelstand und Kleinunternehmen allerdings Grenzen gesetzt, sofern im Einzelfall eine Gesamtvergabe nicht aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen vorgenommen werden kann. Aufgrund der hohen Anzahl an Beschaffungsstellen auf Landes- und Kommunalebene könnten durch die Bildung von Einkaufskooperationen große Synergiepotenziale gehoben werden. Im Jahr 2020 haben rund 6.000 verschiedene Vergabestellen auf Landes- und Kommunalebene EU-weite Aufträge ausgeschrieben.²

Der Wettbewerbsgrundsatz im Vergaberecht fordert geradezu die Erweiterung der Lieferantenbasis, zum Beispiel durch die europaweite Ausschreibung im Falle einer Oberschwellenvergabe. Aktuell gewinnt das dynamische Beschaffungssystem (DBS) als Vergabeinstrument an Bedeutung. Über das DBS können marktübliche, standardisierte Güter wie etwa Softwareentwicklungsleistungen in einem vereinfachten und zeitlich gestrafften Verfahren beschafft werden. Dabei können sich interessierte Unternehmen jederzeit zur Teilnahme qualifizieren, wodurch der Wettbewerb – im Vergleich zum Rahmenvertrag mit einer festen Anzahl an Auftragnehmern über die Vertragslaufzeit – gestärkt wird.

Die *Betrachtung der Gesamtbetriebskosten* („Total Cost of Ownership“, TCO) eines Beschaffungsgutes umfasst sämtliche Kosten- und Nutzengrößen während der gesamten Nutzungsdauer und geht damit über den reinen Beschaffungspreis hinaus. Der TCO-Ansatz kommt bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (WiBe) – siehe WiBe-Konzept³ – im Zuge der Entscheidungsvorbereitung von Beschaffungsvorhaben der öffentlichen Hand zum Einsatz und kann im Vergabeverfahren der Zuschlagsentscheidung zugrunde gelegt werden.

Wie im Privatsektor werden in der Entscheidungsvorbereitung und während des Vergabeverfahrens Preisbestandteile näher analysiert. Aus vergaberechtlicher Sicht können Preisinformationen im Rahmen einer vorgelagerten Markterkundung jedoch nur bedingt abgefragt und Preisverhandlungen ausschließlich in Verhandlungsverfahren geführt werden. Eine Offenlegung der Kosten von Lieferanten sowie die Nachverhandlung von Beschaffungspreisen während der Vertragslaufzeit kann hingegen Gegenstand der vertraglichen Ausgestaltung sein.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die oben beschriebenen Prinzipien zur Senkung der Beschaffungskosten weitestgehend über das Haushalts- und Vergaberecht in der öffentlichen Beschaffung verankert sind und im Falle ihrer stringenten Anwendung die gewünschten Effekte erzielen.

² Auswertung der Vergabebekanntmachungen auf Tender's Electronic Daily (TED) für das Jahr 2020.

³ Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (Hrsg.): WiBe 5.0; Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT; Version 5.0 – 2014.

2. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

Auf strategischer Ebene finden sich drei Hebel aus dem Privatsektor zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Beschaffungsvorhaben, die mit den drei Sourcing-Stoßrichtungen „Make – Buy – Partner“ korrespondieren. Diese Ansätze sind im Vorfeld eines Beschaffungsvorhabens hinsichtlich ihres Nettonutzens („Mehrwert“) und des Risikoprofils zu bewerten. Im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Innovation neigt die öffentliche Hand jedoch dazu, innovative Leistungen mit hohem Risikopotenzial an den Markt auszulagern, die dieser sich allerdings durch entsprechende Preisauflschläge vergüten lässt. Leistungen mit geringem Mehrwert und geringem Risikopotenzial werden hingegen oft durch die öffentliche Hand selbst erbracht. Allerdings kann eine wirtschaftliche Beschaffung nur gelingen, wenn Wertpotenzial und Risiko einer Sourcing-Entscheidung miteinander im Einklang stehen.

Die Abbildung 2 verdeutlicht den notwendigen Perspektivwechsel der öffentlichen Verwaltung und verortet die grundsätzlichen Stoßrichtungen von Sourcing-Entscheidungen entsprechend: Standardgüter mit geringem Risikopotenzial sollten extern am Markt bezogen werden. Komplexere Leistungen, die mit einem hohen Mehrwert für das Gemeinwesen verbunden sind, sollte die öffentliche Hand jedoch selbst steuern und – falls erforderlich – (teilweise) operativ erbringen.

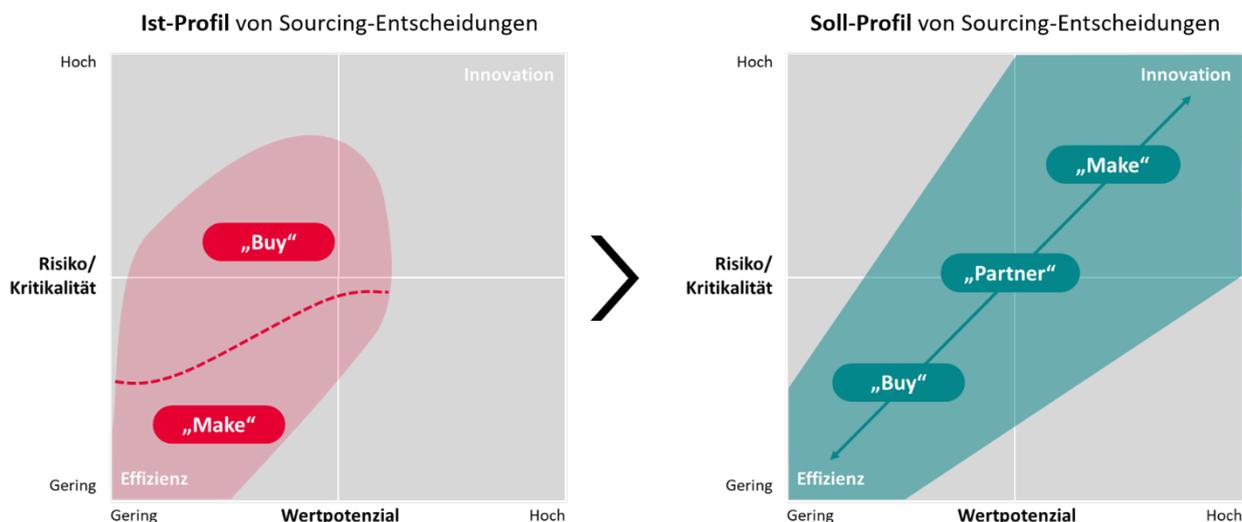


Abbildung 2: Notwendiger Perspektivwechsel bei der Verortung von Sourcing-Entscheidung

Nachfolgend werden strategische Optimierungshebel für die drei zuvor genannten Sourcing-Stoßrichtungen in Anlehnung an den Privatsektor erläutert.

„Buy“ – Standardisierung von Beschaffungsgütern

Privatwirtschaftliche Unternehmen setzen auf die Vereinfachung, Standardisierung und Modularisierung ihrer Produkt-, Service- und Prozessarchitekturen und versuchen auf diese Weise, die einmaligen Kosten der Beschaffung und die Kosten im laufenden Betrieb zu senken. Auf die öffentliche Hand übertragen ergibt sich daraus die Empfehlung, Beschaffungsgüter weitgehend zu standardisieren und modulare Standardprodukte sowie klar abgrenzbare Dienstleistungen vom Markt zu beziehen.

In vielen Beschaffungsvorhaben, insbesondere bei Rüstungsprojekten, hat sich gezeigt, dass gerade die Umsetzung individueller Anforderungen hohe Kosten bei vergleichsweise geringem Nutzen verursacht. Im Rah-

men eines rigorosen Anforderungsmanagements können Kosten gesenkt werden, indem Komplexität reduziert und gleichermaßen teure und riskante Individualentwicklungen mit hohen Folgekosten im Betrieb vermieden werden. Die Standardisierung von Beschaffungsgütern – oder im Falle von IT-Vorhaben – die Anpassung von Verwaltungsprozessen an eine Standardsoftware, ist in den meisten Fällen zu empfehlen.

„Partner“ – Optimierung von Wertschöpfungsprozessen

Im Privatsektor integrieren insbesondere Automobilhersteller Lieferanten in die Wertschöpfungskette (z. B. fertigungssynchrone Anlieferung nach dem Just-in-Time-Prinzip) oder arbeiten mit Zulieferunternehmen bei der Produktentwicklung zusammen, um Innovationen zu befördern und Kosten zu senken. Ähnliche Nutzenpotenziale lassen sich für die öffentliche Hand etwa durch die Einbindung privater Partner in Wertschöpfungsprozesse erzielen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, eine Leistung vollständig an Private, wie zum Beispiel an Wohlfahrtsverbände, zu übertragen. Im Falle der Auslagerung müssen allerdings wirksame Strukturen zur Steuerung der Dienstleistungsunternehmen etabliert werden, um deren qualitätsgerechte Leistungserbringung zu gewährleisten und Risiken aufgrund von Abhängigkeiten zu begrenzen.

Die Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit als Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) sollte dabei in Erwägung gezogen werden, sofern ein Projekt mit einem konkreten Transformationsziel realisiert oder der gesamte Lebenszyklus einer Leistung von der Planung bis zur Betriebsphase abgedeckt werden soll. Entsprechend müssen die Gesamtbetriebskosten für die Bewertung herangezogen werden. ÖPP-Modelle sind dabei auch für die Erbringung komplexer Dienstleistungen geeignet, die einen hohen Anteil an strategischen Aufgaben umfassen oder eine stark individualisierte Leistungserbringung erfordern, häufig verbunden mit der Nutzung der Infrastruktur des privaten Partners. Die Bereitstellung souveräner Cloud-Dienste durch Private stellt hier einen exemplarischen Anwendungsfall dar.

Frühere Untersuchungen⁴ von ÖPPen im IT- und Dienstleistungsbereich haben gezeigt, dass tragfähige Anreizstrukturen entscheidend zum Erfolg und Erreichen der Ziele eines Projekts beitragen. Geeignete Bonus-Malus-Regelungen sorgen dafür, dass Lieferanten nicht nur am Umsetzungserfolg wirtschaftlich teilhaben, sondern auch Projektrisiken mittragen. In diesem Zusammenhang gelten besonders die zuvor getroffenen Aussagen zum Abgleich von Risiko und Wertpotenzial eines Beschaffungsgutes.

„Make“ – Gestaltung der Leistungserbringung

Neben der Zusammenarbeit mit Lieferanten gehören in der Privatwirtschaft Partnerschaften und Kooperationen mit Unternehmen der gleichen Branche zum Standardrepertoire strategischer Sourcing-Optionen. Gleiches gilt für öffentliche Auftraggeber: So ermöglichen die vergabefreie Beauftragung nach dem In-house-Modell und der Leistungsaustausch auf dem Wege Öffentlich-Öffentlicher-Partnerschaften die arbeitsteilige Entwicklung und kooperative Nachnutzung etwa von IT-Services über den FIT-Store der FITKO.

Die Kooperationspartner können auf diese Weise ihre eigene Wertschöpfungstiefe gezielt reduzieren und Synergien aus der arbeitsteiligen Spezialisierung generieren. Anwendungsfälle gehen über die Entwicklung und Nachnutzung von „Einer-für-Alle“-Leistungen hinaus und können alle „marktgängigen“ IT-Services umfassen. Eine stärkere Konsolidierung und Spezialisierung der öffentlichen IT-Dienstleistungsunternehmen – und damit die Abkehr vom Ansatz des Full-Service-Anbieters – wären die wünschenswerte Folge.

⁴ ÖPP Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland), 2011. ÖPP im IT- und Dienstleistungsbereich: Marktüberblick und kritische Erfolgsfaktoren, Berlin.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die drei strategischen Sourcing-Hebel „Make – Buy – Partner“ in hohem Maße zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung beitragen können. Sourcing-Entscheidungen im Sinne eines zielgerichteten Managements der Wertschöpfungstiefe unter Einbeziehung öffentlicher und/oder privater Partner sind essenziell für das Gelingen der Transformation hin zu einer leistungsfähigen und modernen Verwaltung.

Kontakt



Dr. Gerd Hahn
Principal Expert

M +49 172 781 07 21
Gerd.Hahn@pd-g.de



Maximilian Matting
Senior Consultant

M +49 173 740 55 46
Maximilian.Matting@pd-g.de

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstr. 149
10117 Berlin
pd-g.de/

