



Universität der Bundeswehr München

Arbeitsgebiet
Beschaffung

Der Schlüssel zum nachhaltigen Einkauf: Einkaufsstrategie, Beschaffungsmanagement und Markterkundung

**Fachtagung Bioökonomie:
Innovative öffentliche Beschaffung wirtschaftlich und
umweltfreundlich gestalten**

Hannover, 27.11.2019



Agenda

- Notwendigkeit und Bedeutung einer innovativen und nachhaltigen öffentlichen Beschaffung
- Nachhaltigkeit 2.0: Auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft und der Beitrag der Beschaffung
- Realitäten auf dem Weg zu Nachhaltigkeit und Innovation
- Ausblick:



Agenda

- **Notwendigkeit und Bedeutung einer innovativen und nachhaltigen öffentlichen Beschaffung**
- Nachhaltigkeit 2.0: Auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft und der Beitrag der Beschaffung
- Realitäten auf dem Weg zu Nachhaltigkeit und Innovation
- Ausblick: Innovative und nachhaltige öffentliche Beschaffung als Implementierungs-, nicht Regulierungsproblem

Vorgaben der Politik am Beispiel der strategischen Ausrichtung der neuen EU Kommission



Excerpt: “[...] This Strategic Agenda provides an overall framework and direction for that response. It is intended to guide the work of the Institutions in the next five years. It focuses on four main priorities:

- protecting citizens and freedoms;
- developing a strong and vibrant economic base;
- **building a climate-neutral, green, fair and social Europe;**
- promoting European interests and values on the global stage.”

„Circular economy: Number one priority“



Brussels, 2.12.2015
COM(2015) 614 final

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS

Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy

Circular economy erected as 'number one priority' of European Green Deal

By Frédéric Simon | EURACTIV.com

13. Nov. 2019



The circular economy is "the number one priority" for the European Green Deal of incoming EU Commission President Ursula von der Leyen, a senior EU official has said. [European Union, 2019 Source: EC - Author: Simon Frédéric]

Languages: Français

Comments Print Share

Supporters



EURACTIV Members

AFEMS - Association of European Manufacturers ...
APPLIA - Home Appliance Europe
AET Fuels Forum

“Public procurement accounts for a **large proportion of European consumption (nearly 20% of EU GDP)**. It can therefore play a key role in the circular economy, and the Commission will encourage this role through its actions on Green Public Procurement (GPP) [...]

- The Commission will specifically consider proportionate requirements on durability and the availability of repair information and spare parts in its work on Ecodesign, as well as durability information in future Energy Labelling measures. [...]
- **The Commission will take action on Green Public Procurement (GPP), by emphasizing circular economy aspects in new or revised criteria, supporting higher uptake of GPP, and leading by example in its own procurement [...]**“

EN

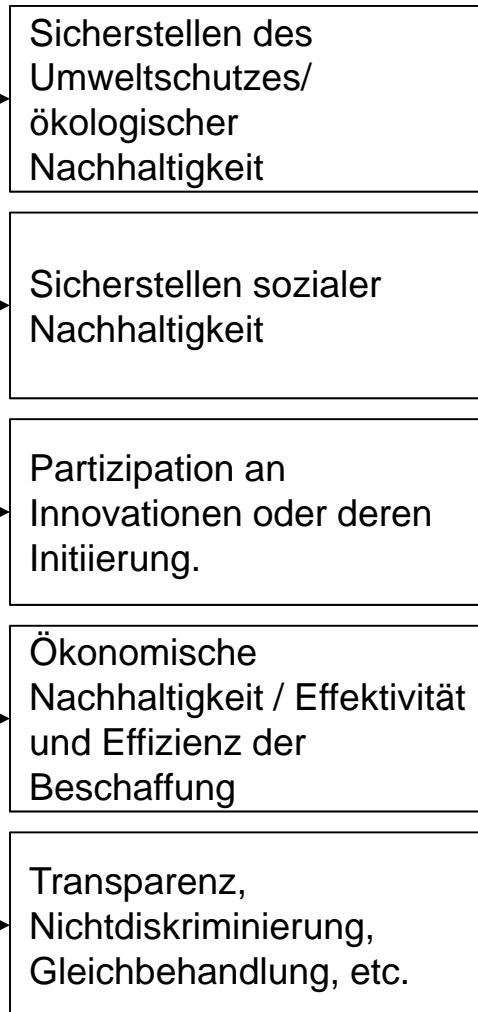
The circular economy, including new waste and recycling laws, will represent "half" of the EU's effort to achieve net-zero carbon emissions by 2050, and will be erected as "the number one priority" of the upcoming European Green Deal, officials have said.

Öffentliche Beschaffung leistet dazu einen strategischen Beitrag

Die Strategie Europa 2020 dient der EU als Richtschnur für die Förderung von Wachstum und Beschäftigung in diesem Jahrzehnt



Quelle: Europäische Kommission (2014), Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 28.03.2014.



„Artikel 11 AEUV verlangt, die Erfordernisse des **Umweltschutzes** bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen. Diese Richtlinie stellt klar, auf welche Weise die öffentlichen Auftraggeber zum Umweltschutz und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können ...“ (Art.91)

„Maßnahmen zum **Schutz der Gesundheit** der am Produktionsprozess beteiligten Arbeitskräfte, zur Förderung der **sozialen Integration von benachteiligten Personen** oder Angehörigen **sozial schwacher Gruppen** unter den für die Ausführung des Auftrags eingesetzten Personen oder zur Schulung im Hinblick auf die für den betreffenden Auftrag benötigten Fähigkeiten können ebenfalls Gegenstand von Zuschlagskriterien oder von Bedingungen für die Auftragsausführung sein...“ (Art.99)

„Öffentliche Auftraggeber sollten die öffentliche Auftragsvergabe strategisch optimal nutzen, um **Innovationen voranzutreiben**. Der Kauf **innovativer Waren, Bauleistungen und Dienstleistungen** spielt eine zentrale Rolle bei der Steigerung der Effizienz und der Qualität öffentlicher Dienstleistungen und ermöglicht es gleichzeitig, großen gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen...“ (Art.47)

„Dies kann dadurch erreicht werden, dass als übergeordnetes Konzept der Begriff des **„wirtschaftlich günstigsten Angebots“** verwendet wird, da alle Angebote, die den Zuschlag erhalten, letztlich danach ausgewählt werden sollten, was der einzelne öffentliche Auftraggeber für die wirtschaftlich beste Lösung unter den Angeboten hält...jedoch [sollte] ein anderer Begriff benutzt werden, nämlich das **„beste Preis-Leistungs-Verhältnis“**“ (Art.89).

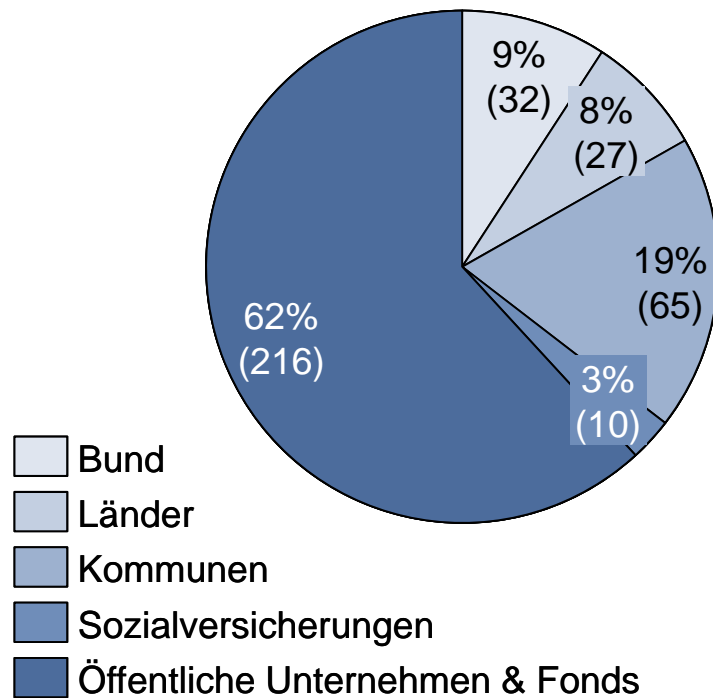
„Aufträge sollten auf der Grundlage objektiver Kriterien vergeben werden, die die **Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung** gewährleisten,...“ (Art.90).

Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens

Nachfrageorientierte Innovationspolitik

Angebotsorientiert

**Aufteilung des öffentlichen
Gesamtbeschaffungsvolumen (350 Mrd. €) in %
(absolute Zahl in Mrd. €)**



→ 1%
des kompletten
Beschaffungsvolumens

**Fördergelder für
F&E des Bundes &
der Länder**

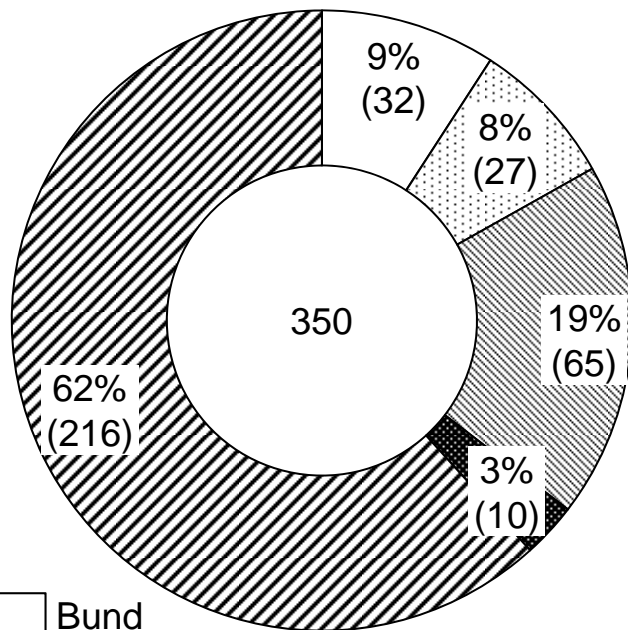
3,5 Mrd. €
Innovationsimpuls

>

2,1 Mrd. €

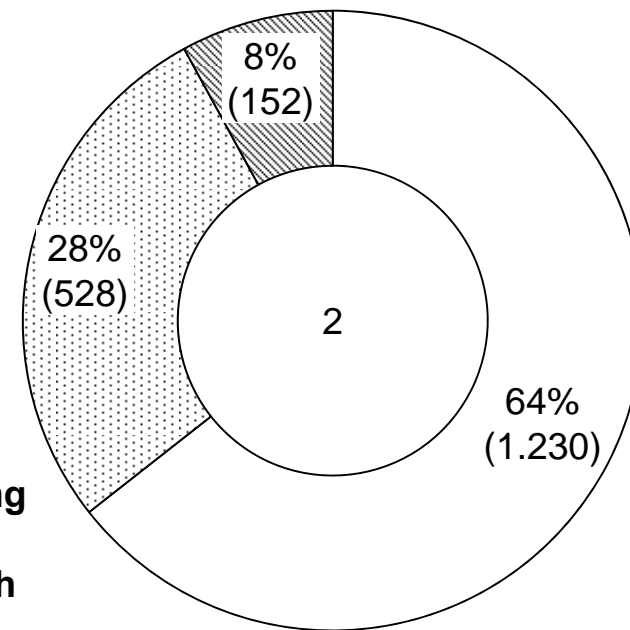
Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens

Ausgaben p.a. in der öffentlichen Beschaffung in Mrd.EUR



- Bund
- Länder
- Kommunen
- Sozialversicherungen
- Öffentliche Unternehmen und Fonds

Einzelplan 16: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit in Mio. EUR



- Investitionen
- Klimaschutz
- Umweltschutz

Davon nur 1% für nachhaltige Beschaffung = 3,5 Mrd. EUR
 → Fast doppelt so hoch wie EP16



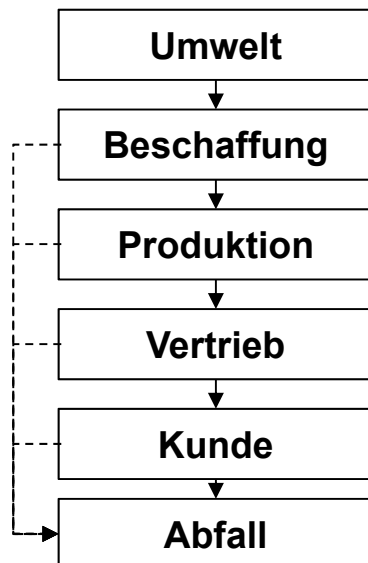
Agenda

- Notwendigkeit und Bedeutung einer innovativen und nachhaltigen öffentlichen Beschaffung
- **Nachhaltigkeit 2.0: Auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft und der Beitrag der Beschaffung**
- Realitäten auf dem Weg zu Nachhaltigkeit und Innovation
- Ausblick: Innovative und nachhaltige öffentliche Beschaffung als Implementierungs-, nicht Regulierungsproblem

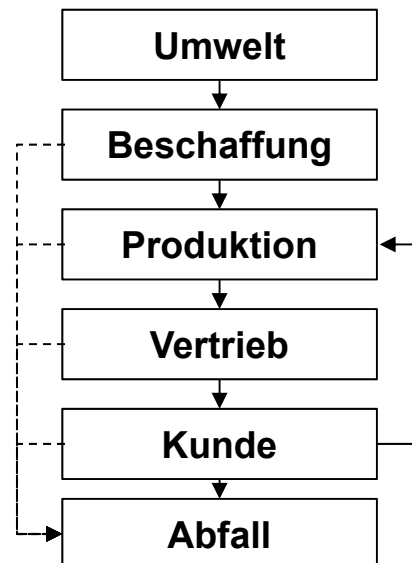
Kreislaufwirtschaft als „Nachhaltigkeit 2.0“ setzt bei der Zulieferkette und damit bei der Beschaffung an

- Kreislaufwirtschaft als regeneratives System, in dem Ressourceneinsatz und -verschwendung, Emissionen und Energie minimiert werden. Der Kern der Kreislaufwirtschaft ist der kreislaufförmige (geschlossene) Materialfluss und die Wiederverwendung von Rohstoffen und Energie in mehreren Produktionsphasen.
- Das Konzept der Kreislaufwirtschaft kann durch Wartung, Reparatur, Verwendung und Up- und Downcycling von Materialien im Supply Chain Management verwirklicht werden.

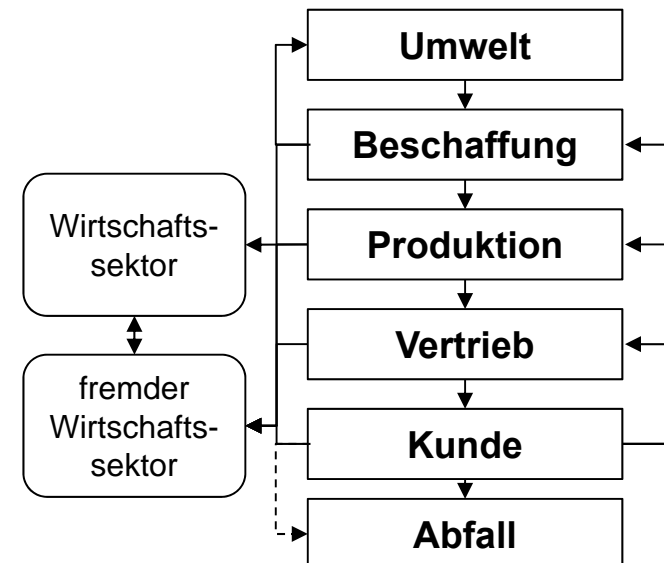
Linear Supply Chain



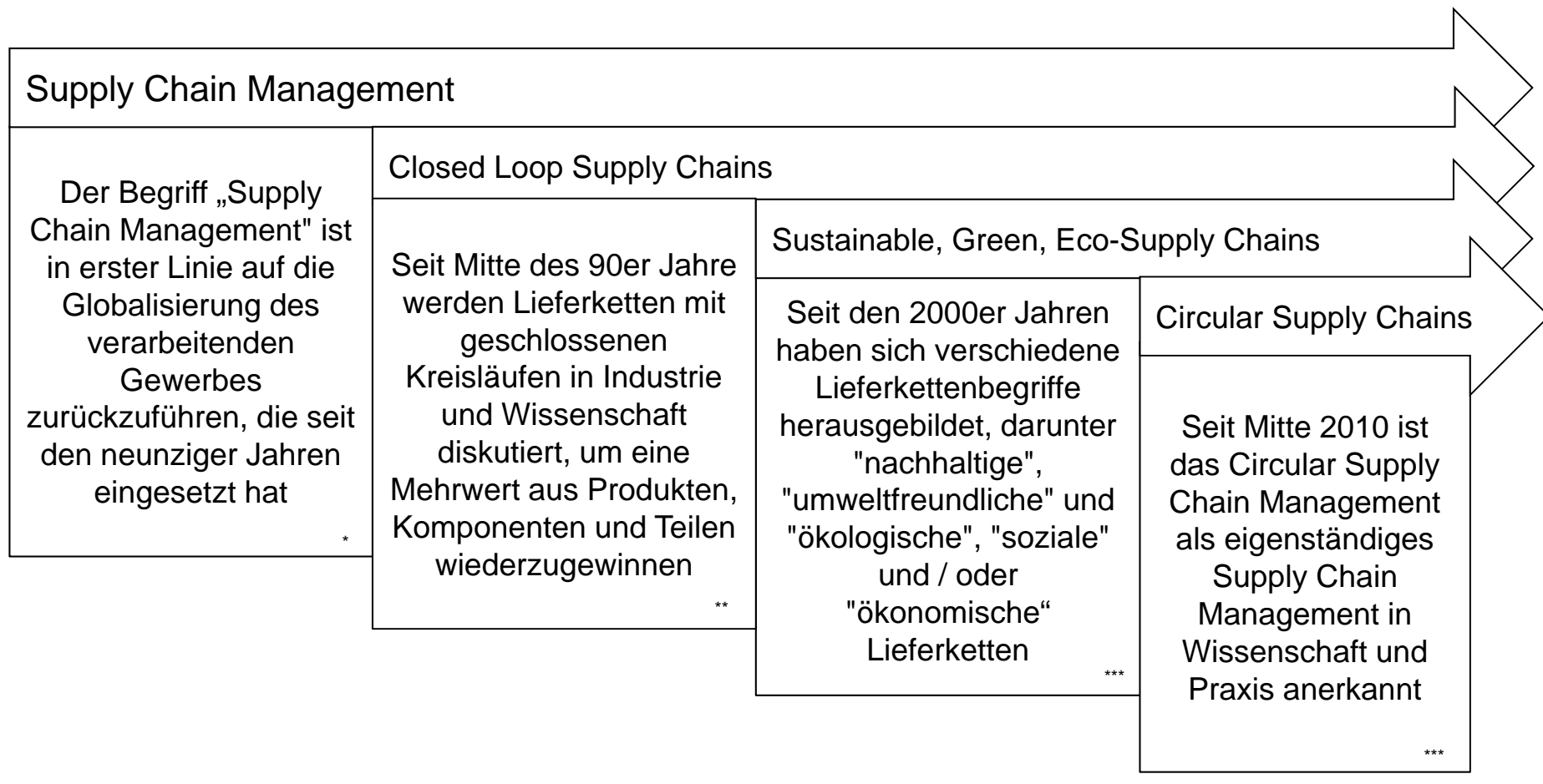
Closed Loop Supply Chain



Circular Supply Chain



Exkurs: Supply Chain Management & Kreislaufwirtschaft

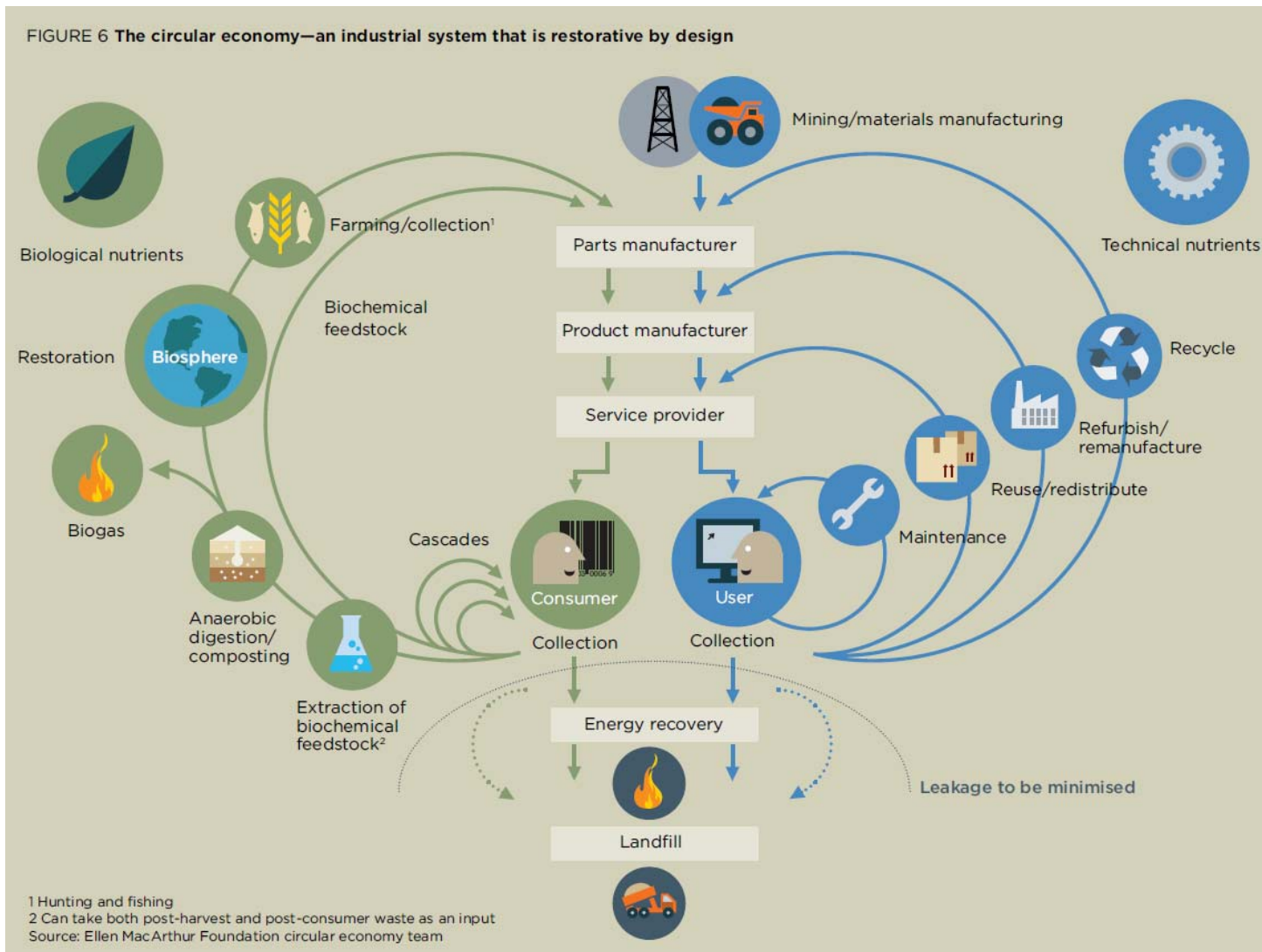


* Quelle: Handfiel, R.,Nichols, E. (1999),

** Quelle: Guiede, D., Van Wassenhoven, L. (2009), S.10.

*** Quelle: Farooque, M. et. al. (2019), S. 6f.

Technische und biologische Aspekte im Kreislauf



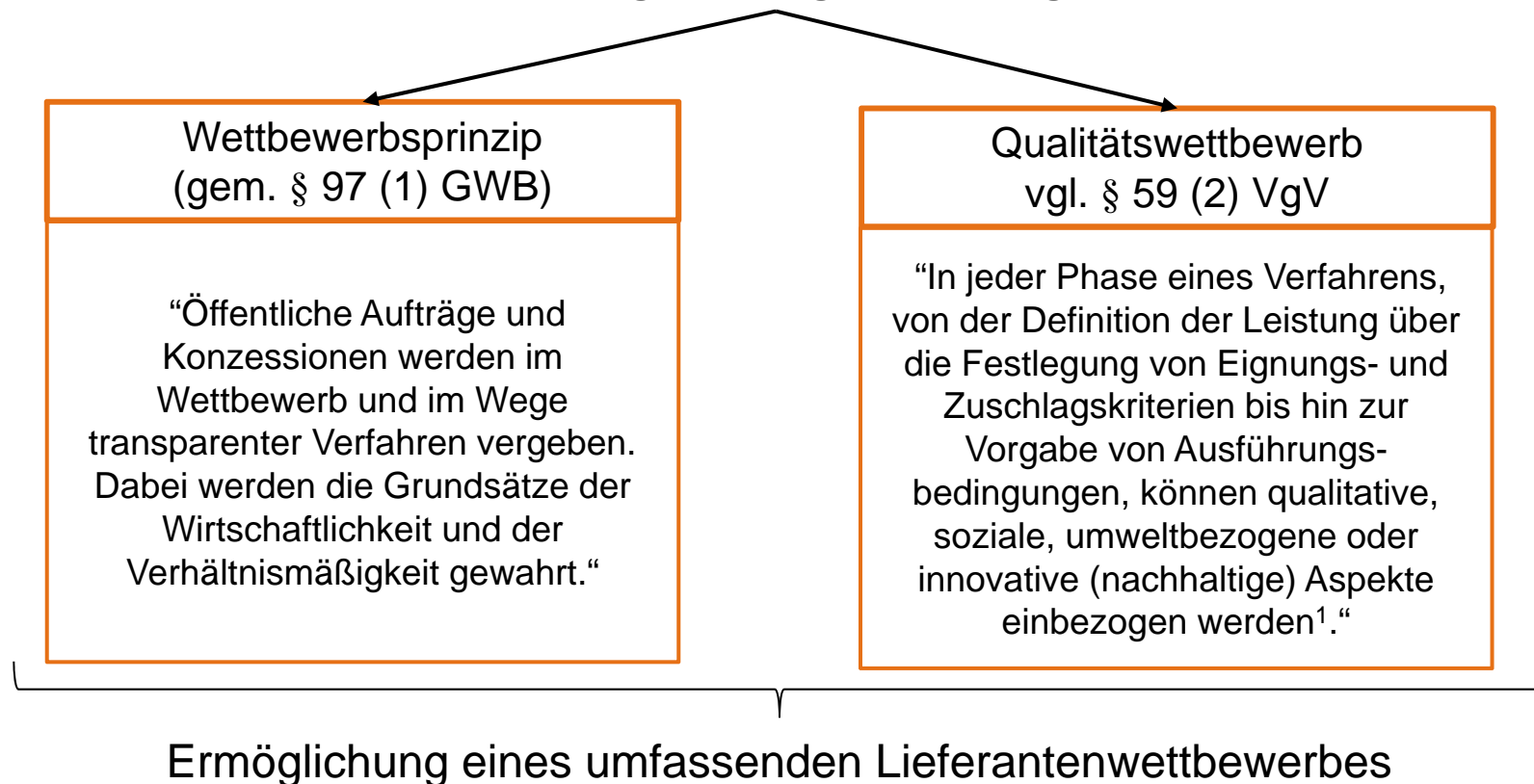


Agenda

- Notwendigkeit und Bedeutung einer innovativen und nachhaltigen öffentlichen Beschaffung
- Nachhaltigkeit 2.0: Auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft und der Beitrag der Beschaffung
- **Realitäten auf dem Weg zu Nachhaltigkeit und Innovation**
- Ausblick: Innovative und nachhaltige öffentliche Beschaffung als Implementierungs-, nicht Regulierungsproblem

Notwendigkeit von Innovation und Nachhaltigkeit aus Markterkundung und Beschaffungsstrategie

Beschaffungsstrategische Vorgaben



Notwendigkeit von Innovation und Nachhaltigkeit aus Markterkundung und Beschaffungsstrategie



Realität der Lieferantenbeziehung

Rückgang der Angebote

- Zwischen 2006 und 2016 ist die Zahl der Ausschreibungen, bei denen nur ein Angebot vorgelegt wurde, von 17 % auf 30 % gestiegen. Die durchschnittliche Zahl der Angebote je Ausschreibung ging im selben Zeitraum von 5 auf 3 zurück.
- Die durchschnittliche Zahl der Angebote im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich ist zwischen 2009 und 2017 von knapp über 7 auf knapp unter 2 Angebote zurückgegangen. Die durchschnittliche Zahl der Angebote über den Gesamtzeitraum zwischen 2009 und 2017 liegt bei 3,64.

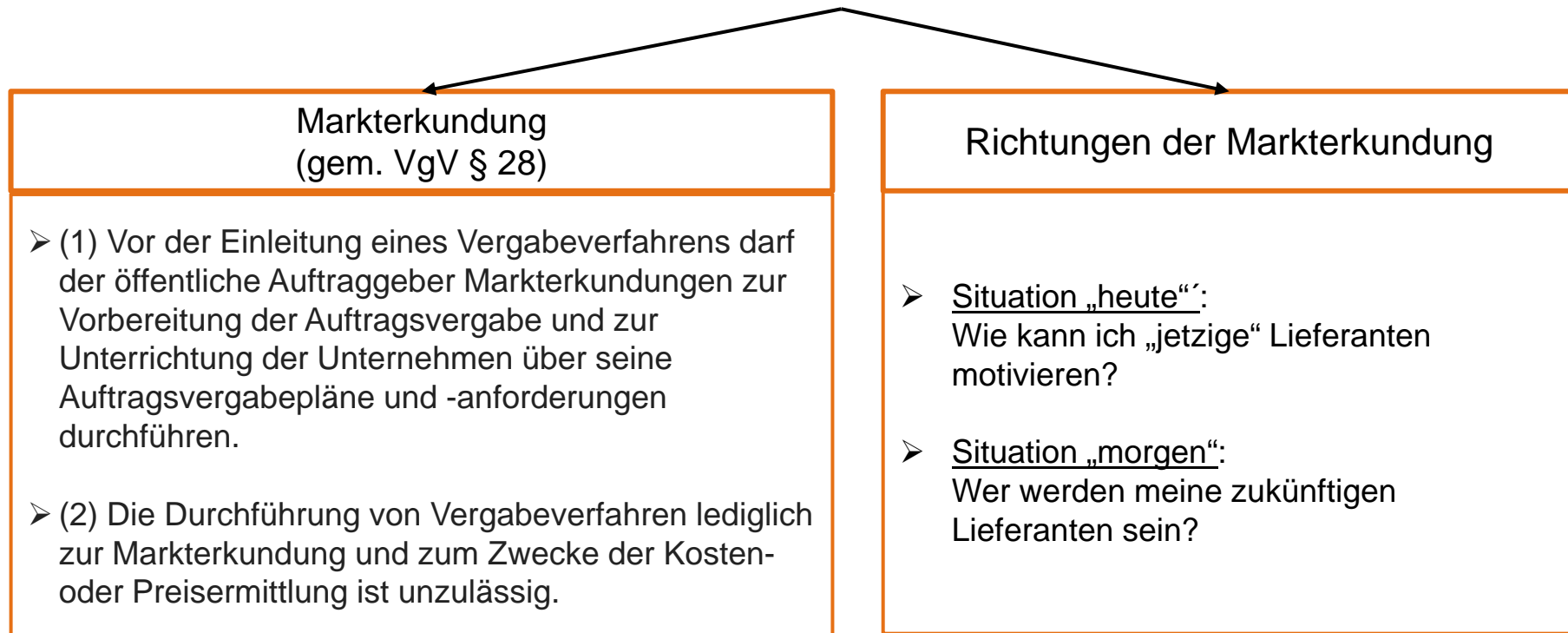
Nur-Preis-Zuschlag

- In Deutschland machen die rein auf dem Zuschlagskriterium Preis basierenden Vergaben im Zeitraum von 2009 bis 2017 rund 48% aller Vergaben aus.
- Im Bereich der Verteidigungs- und Sicherheitsleistungen liegen sie für den gleichen Zeitraum bei über 53%.

Umfassender Lieferantenwettbewerb de facto nicht gegeben

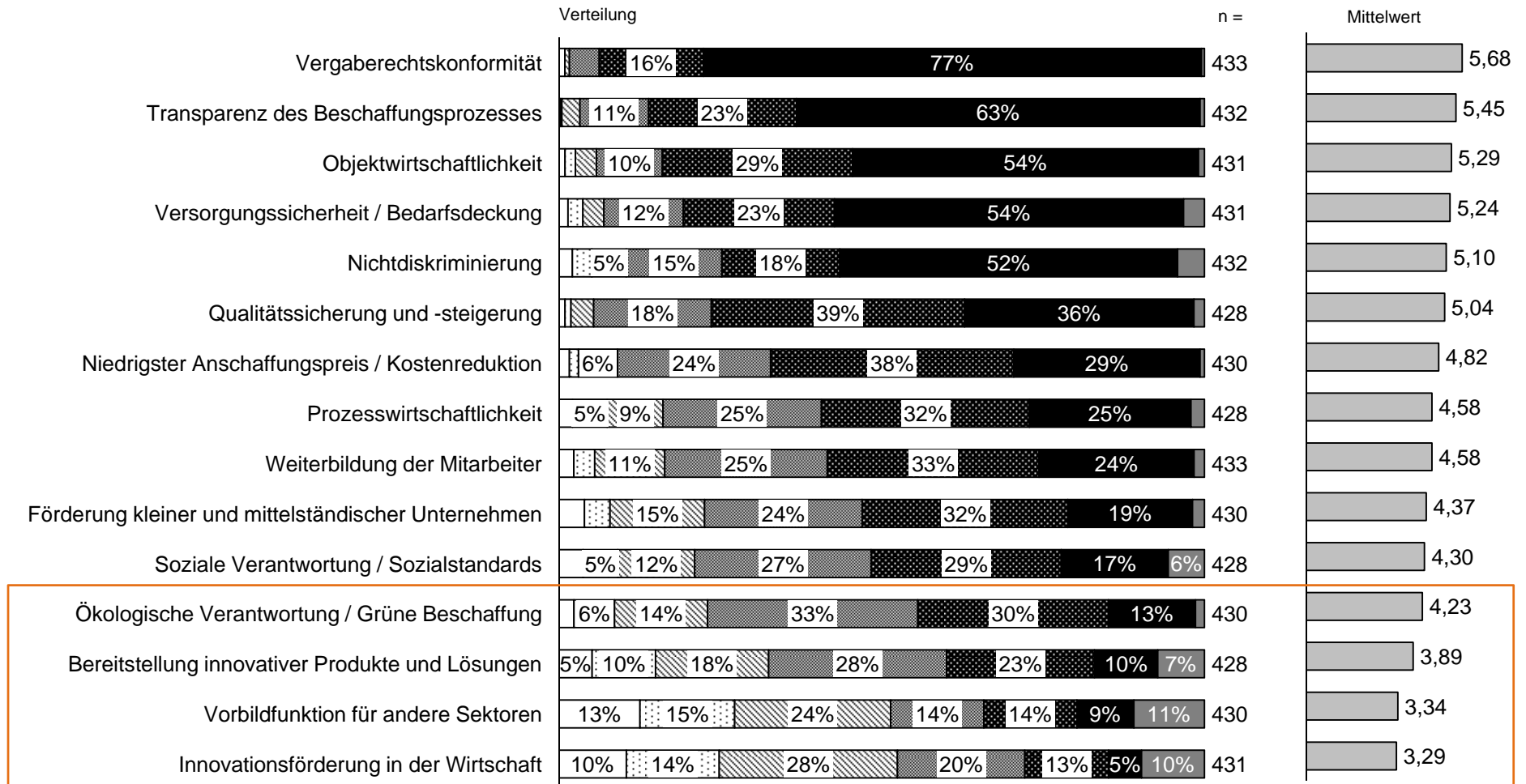
Notwendigkeit von Innovation und Nachhaltigkeit aus Markterkundung und Beschaffungsstrategie

Nutzung der Möglichkeiten der Markterkundung



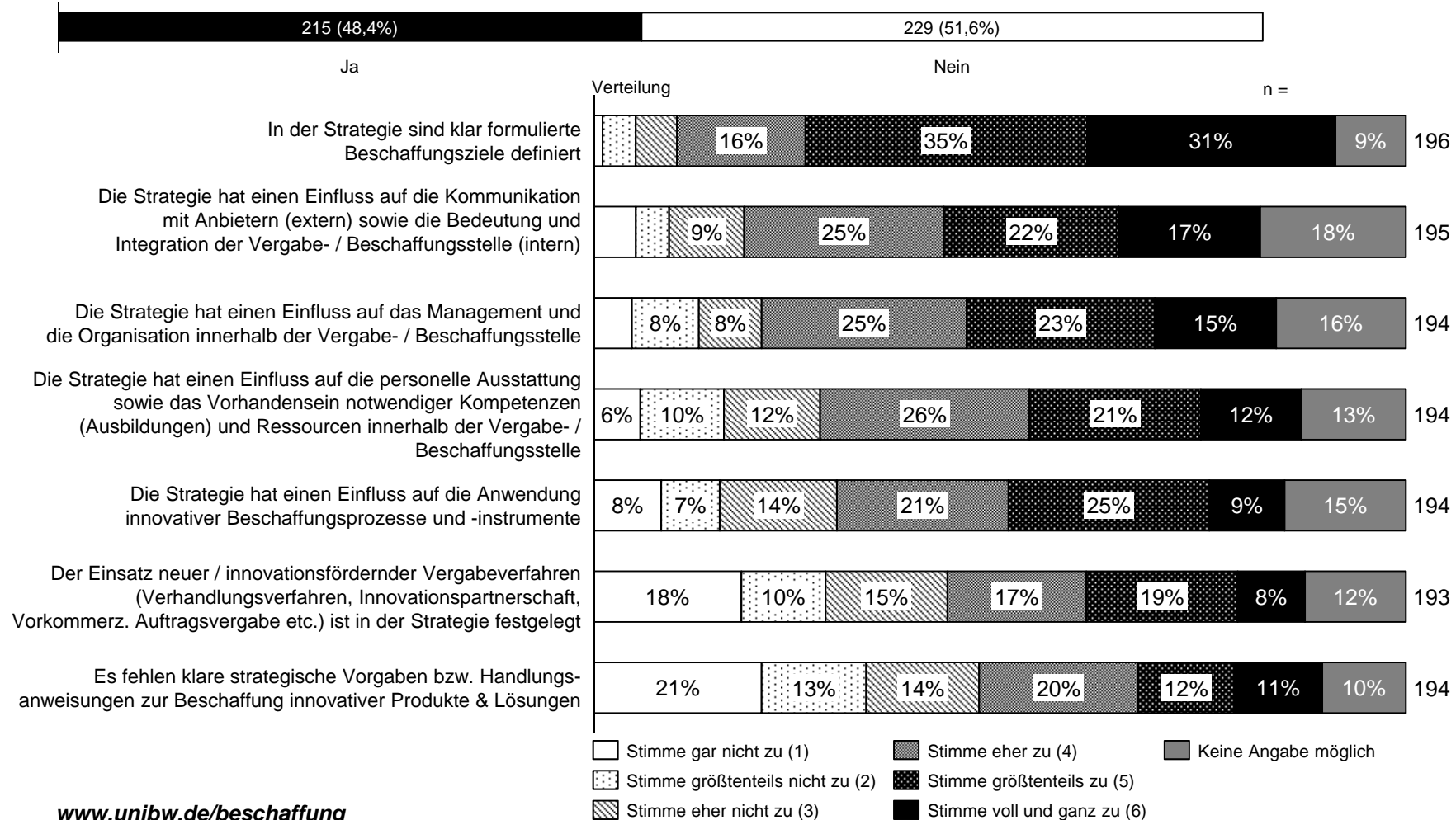
Der Begriff der *Nachhaltigkeit* entstammt traditionell der *Forstwirtschaft* (Carl von Carlowitz in seinem Werk „Sylvicultura oeconomica“ von 1713), d.h. Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit sind kein Widerspruch!

Vergaberechtskonformität als dominierendes Ziel



Beschaffungsstrategie: Fehlen strategischer Vorgaben

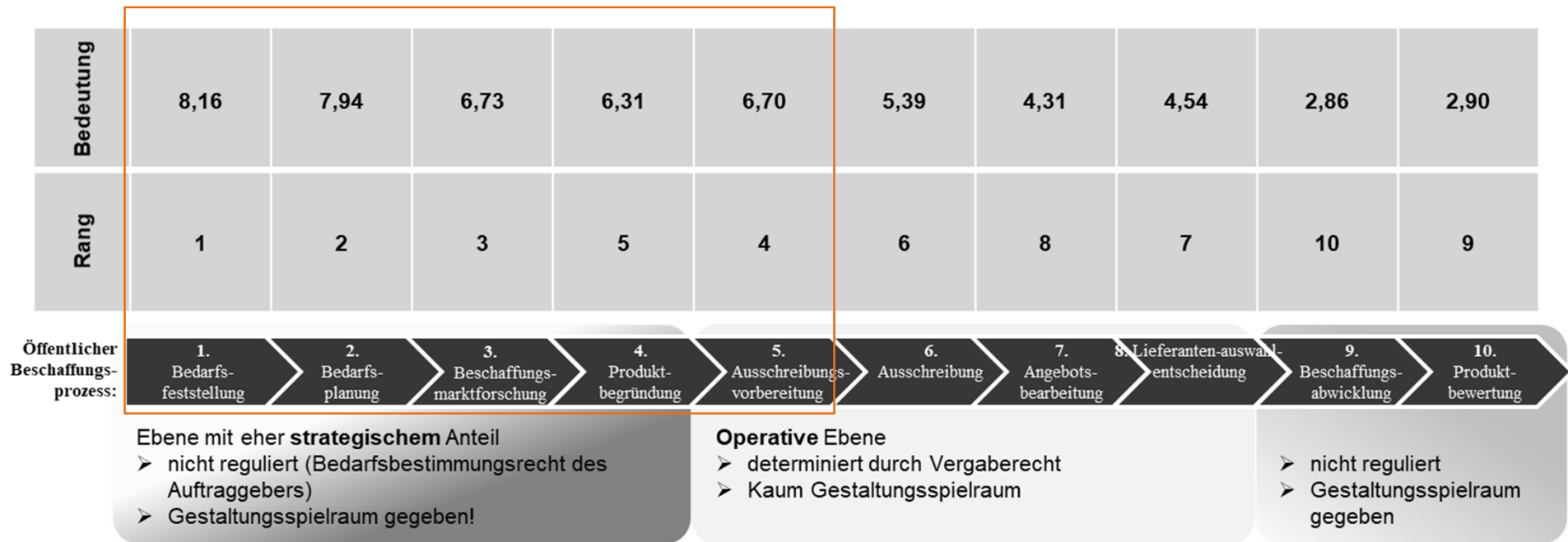
Existiert in Ihrer Vergabe- / Beschaffungsstelle eine klar formulierte Beschaffungsstrategie? (n = 444)



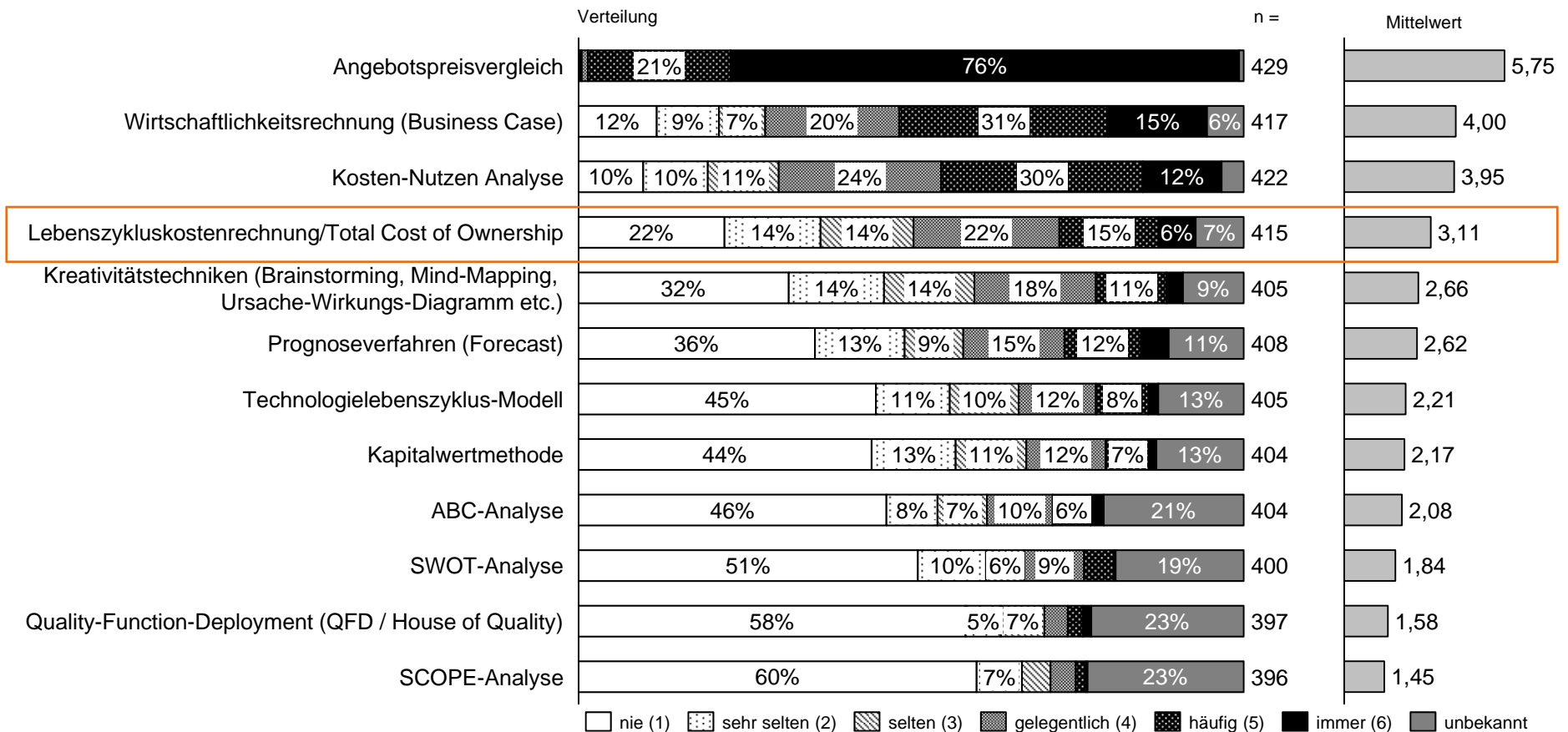
Beschaffungsprozess: Einfluss der Beschaffung in frühen Phasen



Beschaffungsprozess: Einfluss der Beschaffung in frühen Phasen



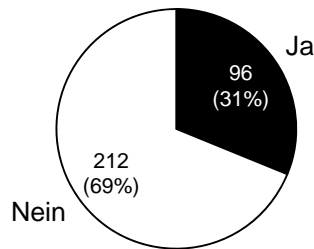
Beschaffungsprozess: Einfluss der Beschaffung im gesamten Lebenszyklus



Keine dezidierte Ausbildung der öffentlichen Einkäufer

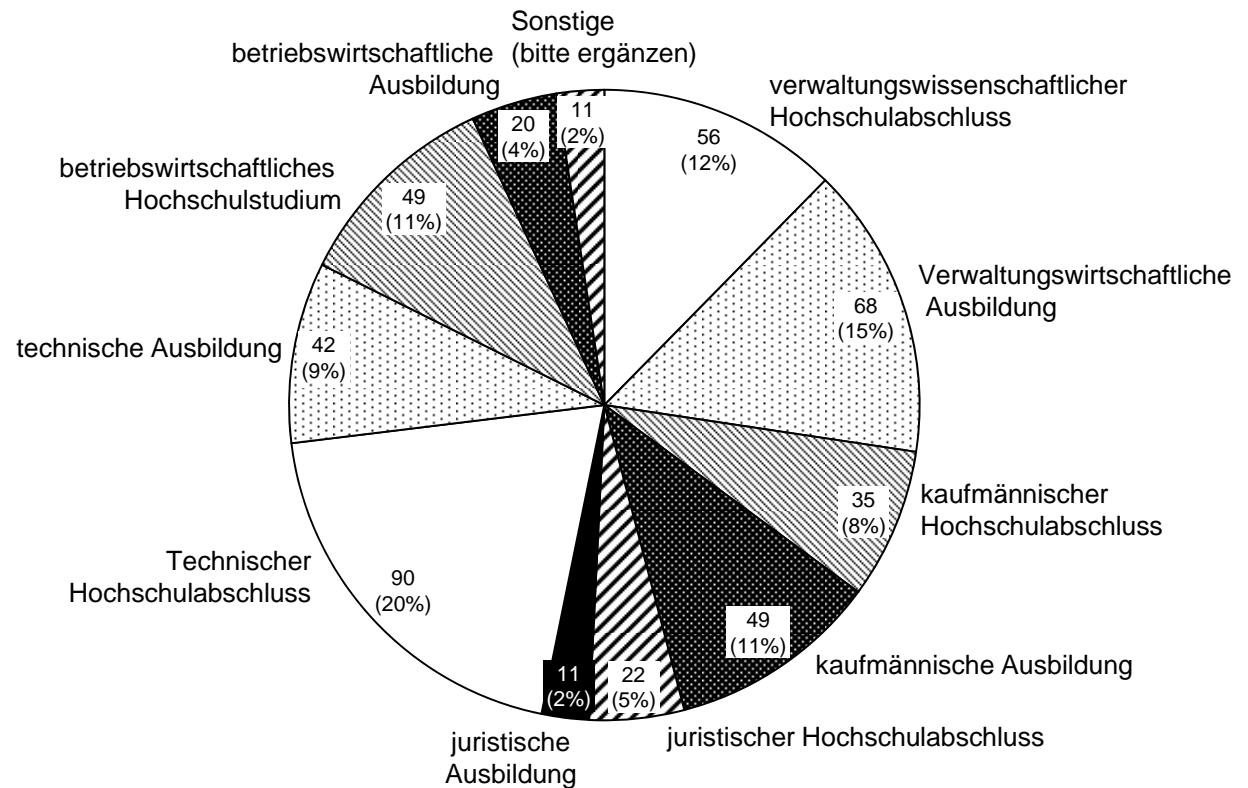
Explizite Beschaffungsausbildung:

(n = 308)



Art der Ausbildung:

(n = 502, Mehrfachnennung möglich)





Agenda

- Notwendigkeit und Bedeutung einer innovativen und nachhaltigen öffentlichen Beschaffung
- Nachhaltigkeit 2.0: Auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft und der Beitrag der Beschaffung
- Realitäten auf dem Weg zu Nachhaltigkeit und Innovation
- **Ausblick: Innovative und nachhaltige öffentliche Beschaffung als Implementierungs-, nicht Regulierungsproblem**

Ausblick: Innovative und nachhaltige öffentliche Beschaffung hat kein Regulierungs-, sondern ein Implementierungsproblem



7	
Inhaltsverzeichnis	
Grußwort	3
Vorwort	4
Danksagung	6
Abkürzungen	11
Zusammenfassung	15
1 Der Einfluss öffentlicher Beschaffung in Deutschland: Auswirkungen auf die Wirtschaft und darüber hinaus	19
1.1 Analyse multidimensionaler Wirkungen politischer Maßnahmen	22
1.2 Erkenntnisse über die Auswirkungen von Beschaffung auf das Wohlergehen und die Erzeugung sozioökonomischer Vorteile in Deutschland	31
1.3 Gestaltung eines Vergabesystems zur besseren Wirkungsanalyse	51
Weiterführende Literatur	68
Literaturverzeichnis	73
Anhang 1.A. Ressourcen und Risiken für zukünftige Lebensqualität in Deutschland	76
Anhang 1.B. Sozioökonomische Leistung: Internationale Indikatoren	79
Anhang 1.C. Beispiel einer Benefits Logic Map („Nutzenlogikkarte“) für den Kauf umweltfreundlicherer Produkte	80
2 Verbesserung von Rechtsrahmen und Steuerungsstrukturen des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland	81
2.1 Tiefgreifende Reformen des Rechtsrahmens für öffentliche Beschaffung in Deutschland	82
2.2 Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland zur Erfüllung internationaler Standards	85
2.3 Politische Herausforderungen in einem mehrstufigen System verstehen	94
2.4 Die Subsidiarität hat zu einer Vielfalt von Rechtssystemen in den einzelnen Bundesländern geführt	99
Literaturverzeichnis	112
3 Strategische Zentralisierung der Beschaffung zur Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens in Deutschland	119
3.1 Schaffung wirtschaftlichen Nutzens durch Zentralisierungsstrategien, die auf den Bedarf und Erwartungen der Interessengruppen abgestimmt sind	121
3.2 Maximierung der Wirkung von zentralisierten Beschaffungsinstrumenten	131

ÖFFENTLICHE VERGABE IN DEUTSCHLAND © OECD 2019

3.3. In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Zentralisierungsstrategien	142
Literaturverzeichnis	148
4 Elektronische Vergabe in Deutschland	151
4.1. Die Regulierungs- und Systemlandschaft für E-Vergabe in Deutschland	154
4.2. Erkenntnisgewinn durch eine effiziente Datenerfassung und -analyse im Bereich der öffentlichen Beschaffung	160
4.3. Erweiterung des Umfangs und der Reichweite der Digitalisierung	166
4.4. Überwindung von Hindernissen für die Nutzung von E-Vergabe	174
4.5. Verstärkte Nutzung von E-Vergabe in den Bundesländern	183
Literaturverzeichnis	191
5 Strategische Nutzung öffentlicher Beschaffung in Deutschland	195
5.1. Rechtliche und politische Rahmenbedingungen, die durch internationale Zusammenarbeit verstärkt werden, unterstützen die Auftraggeber bei der Verfolgung strategischer Beschaffungsziele	198
5.2. Nutzung der Expertise spezialisierter Institutionen zur Unterstützung strategischer Beschaffung	206
5.3. Umsetzung von Rechtsvorschriften und Politiken durch öffentliche Auftraggeber in die Praxis	211
5.4. Ein strukturierteres Monitoring des öffentlichen Auftragswesens kann den Einfluss der strategischen Beschaffung in Deutschland weiter verbessern	221
5.5. Bundesländer verfolgen unterschiedliche Ansätze, um ein gemeinsames Set strategischer Ziele zu verfolgen	227
Gesetzeslexie	237
Literaturverzeichnis	238
6 Humankapital im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland	241
6.1. Die öffentliche Beschaffung als Beruf	245
6.2. Einsatz von Monitoring und Leistungsanalyse für den strategischen Kapazitätsaufbau	255
6.3. Steigerung der Kapazität des Humankapitals in der öffentlichen Beschaffung	260
6.4. Vergabekapazitäten auf Ebene der Bundesländer und Kommunen	271
Gesetzeslexie	280
Literaturverzeichnis	290
Anmerkungen	282
ABBILDUNGEN	
Abbildung 1.1. Das aktuelle Niveau der durchschnittlichen Lebensqualität in Deutschland: Stärken und Schwächen im Vergleich	23
Abbildung 1.2. Entwicklung des OECD Well-Being Framework	24
Abbildung 1.3. Staatliche Vergabeausgaben in Prozent des BIP und der gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand in den Jahren 2007, 2009 und 2015	26
Abbildung 1.4. Wertbeitrag und Erfolgsanalyse öffentlicher Beschaffung während des Vergabekyklus	28
Abbildung 1.5. Öffentliche Beschaffung und nachrichtliche Wohlfühlindex im Zeitablauf	32
Abbildung 1.6. Wirkungsanalysen können positive Effekte strategischer Beschaffung verstärken	52
Abbildung 1.7. Öffentliche Aufträge nach staatlicher Ebene, 2015	55
Abbildung 1.8. Veranschaulichung der verschiedenen Ebenen öffentlicher Beschaffung	56
Abbildung 2.1. Vergaberecht oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte	87
Abbildung 2.2. Öffentliche Beschaffung nach Regierungsebene, 2013	88
Abbildung 2.3. Vergaberecht oberhalb der EU-Schwellenwerte	89
Abbildung 2.4. Vergaberecht unterhalb der EU-Schwellenwerte	92

ÖFFENTLICHE VERGABE IN DEUTSCHLAND © OECD 2019

Ausblick: Idee der „Public Customer Attractiveness“

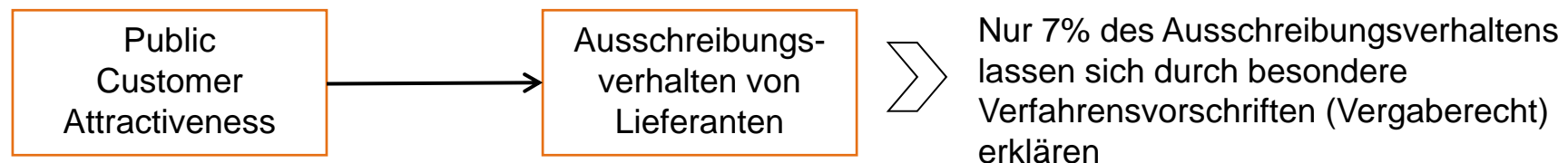
- Grundidee des "Wettbewerbs" im Vergaberecht, um das beste Preis-Leistungs-Verhältnis der Steuerzahler zu erzielen (nicht nur den niedrigsten Preis)
- Ein (öffentliches) Beschaffungsinstitut und viele Bieter, die Ausschreibungen durchführen

ABER:

- Von 2006 bis 2016: in Europa ist die durchschnittliche Anzahl von Bietern von 5 auf 3 zurückgegangen (im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich 2009 und 2017: Rückgang von 7 auf 2 Bieter)
- Von 2015 bis 2018: Anstieg der Ausschreibungen mit nur einem Angebot von 14% auf 21% in Deutschland*

FOLGE:

- Radikale Veränderung der Perspektive: Die Beschaffung konzentriert sich auf den Lieferanten, nicht auf den Käufer (nach dem „Nutzer“-Konzept des Onlinezugangsgesetzes)
- Verbesserung der „**Public Customer Attractiveness**“: "Wie kann das Kundenunternehmen den Lieferanten dazu bringen, seinem Beispiel zu folgen?" (Ellegaard 2001)



Ausblick: Wer werden unsere wichtigsten Lieferanten im Zeitalter der Digitalisierung sein?

Wertvollste Unternehmen (Börsenwert) im Zeitvergleich

1967

1.	General Motors	Autos USA
2.	Ford	Autos USA
3.	General Electric	Elektronik USA
4.	Chrysler	Autos USA
5.	Mobil	Öl USA

1980

1.	IBM	Techn. USA
2.	Exxon Mobil	Öl & Gas USA
3.	Schlumberger	Öl & Gas USA
4.	Chevron	Öl & Gas USA
5.	BP	Öl & Gas UK

2000

1.	General Electric	Industrie USA
2.	Exxon Mobil	Öl & Gas USA
3.	Pfizer	Pharma USA
4.	Cisco Systems	Techn. USA
5.	Wal Mart	Handel USA

2017

1.	Apple	Techn. USA
2.	Alphabet	Techn. USA
3.	Microsoft	Techn. USA
4.	Amazon	Techn. USA
5.	Facebook	Techn. USA

Ausblick: Entwicklung in Richtung „Better Buying Initiative“

BETTER BUYING INITIATIVE

(2)
Was bedeutet "besser"?
Was sind die Ziele der öffentlichen Beschaffung ("zukünftiges Wohlergehen")?
Wie kann man "besser" messen?

(1)
Das Verständnis und die Entwicklung des „Beschaffung“ als Beruf (Beschaffung ist mehr als nur die Auftragsvergabe:
Design-to-Source,
Source-to-Contract,
Procure-to-Pay)

(3)
Mehrdimensionale Aufgabe:

- Einbindung von Praxis und politischen Entscheidungsträgern
- Einbindung von Bundes-, Landes- und Kommunalebene
- Einbindung der geschäftlichen und rechtlichen Perspektive

Der OECD-Bericht enthält viele Antworten und Ideen für alle drei Dimensionen

Ausblick: „Better Buying“-Architekturmodell

