

***E-Government und der Strukturwandel
der Verwaltung -***

**Das Beispiel der elektronischen
Beschaffung und Vergabe**

Bernhard Bubeck/ Gerhard Fuchs (Hg.)

Nr. 228 / September 2003

Arbeitsbericht

ISBN 3-934629-92-X

ISSN 0945-9553

***Akademie für Technikfolgenabschätzung
in Baden-Württemberg***

Industriestr. 5, 70565 Stuttgart
Tel.: 0711 • 9063-0, Fax: 0711 • 9063-299
E-Mail: info@ta-akademie.de
Internet: <http://www.ta-akademie.de>

Ansprechpartner:
Dr. Gerhard Fuchs
Tel. 0711 • 9063-199
E-Mail:
gerhard.fuchs@ta-akademie.de

Die *Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg* gibt in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten als *Arbeitsberichte der TA-Akademie* heraus. Diese Reihe hat das Ziel, der jeweils interessierten Fachöffentlichkeit und dem breiten Publikum Gelegenheit zu kritischer Würdigung und Begleitung der Arbeit der TA-Akademie zu geben. Anregungen und Kommentare zu den publizierten Arbeiten sind deshalb jederzeit willkommen.

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL 1

Bernhard Bubeck/Gerhard Fuchs:

Strukturwandel der Verwaltung und e-Government – Das Fallbeispiel der elektronischen Beschaffung und Vergabe.....1

KAPITEL 2

Klaus Grimmer:

Strukturwandel der Verwaltung durch E-Government?
Entwicklungslinien und Perspektiven der Verwaltungsinformatisierung28

KAPITEL 3

Friedhelm Gehrman:

Aktueller Stand, Potenziale und Herausforderungen der elektronischen
Vergabe und Beschaffung40

KAPITEL 4

Hans-Jörg Frick:

Die elektronische Beschaffung und Vergabe im Zusammenhang des Neuen
Steuerungsmodells46

KAPITEL 5

Norbert Dippel:

Betreibermodelle der elektronischen Beschaffung und Vergabe und deren rechtliche
Rahmenbedingungen57

KAPITEL 6

Michael Eßig:

Chancen und Erfolgsbedingungen von Einkaufskooperationen im öffentlichen
Sektor72

KAPITEL 7

Michael Vetter und Holger Kett:

Das E-Vergabe-Projekt des Bundes Ergebnisse der Begleitforschung88

KAPITEL 8

Martin Hagen:

E-Government und Veränderungsprozesse in der Verwaltung –
Das Beispiel E-Einkaufsmanagement in Bremen110

KAPITEL 9

Klaus Schönberger/Stefanie Springer:

Elektronische Beschaffung in Unternehmen und Verwaltungen –
Neue Anforderungen an die Mitarbeiterschaft.....121

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1-1:	Konkurrierende Saatsmodelle im Überblick.....	5
Abbildung 1-2:	Das Konzept der "Total Cost of Ownership"	10
Abbildung 1-3:	Vergabeverfahren und Arbeitsschritte.....	13
Abbildung 4-1	Elemente des Neuen Steuerungsmodells	48
Abbildung 4-2:	Bestellvorgang an einer Schule über eine zentrale Vergabestelle ..	51
Abbildung 4-3:	Bestellung an einer Schule mit Schulgirokonto.....	52
Abbildung 4-4:	Zuständigkeiten im Beschaffungswesen für budgetierte Dienststellen. Beispiel der Stadt Regensburg	54
Abbildung 6-1:	Einbindung des Wirtschaftlichkeitsziels.....	79
Abbildung 6-2:	Systematisierung der amerikanischen Begrifflichkeiten	82
Abbildung 6-3:	Ansatz des Kooperationsmanagement	84
Abbildung 7-1:	Der Angebots-Assistent für Bieter.....	94
Abbildung 7-2:	Geschäftsmodell E-Vergabe	110
Abbildung 8-1:	Phasen des Informationstechnikeinsatzes.....	115
Abbildung 8-2:	Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme	116
Abbildung 8-3:	E-Government-Handlungsfelder sind definiert durch Freiräume (hell) und Rahmenbedingungen (dunkel).....	118

Kapitel 1

STRUKTURWANDEL DER VERWALTUNG UND E-GOVERNMENT – DAS FALLBEISPIEL DER ELEKTRONISCHEN BESCHAFFUNG UND VERGABE

Bernhard Bubeck/Gerhard Fuchs

1.1 Einleitung

Nach einer ersten Phase der Begeisterung in Bezug auf den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken in Politik und Verwaltung mit der Installation von Großrechner-Anlagen zur Verwaltungsautomation und ersten Versuchen in Richtung „Computer-Demokratie“¹ prägten technikkritische Sichtweisen und Forderungen nach Datenschutz und der Abwehr von EDV-Rationalisierung² die Diskussion. Ab Mitte der 90er Jahre ist erneut eine Phase starker Dynamik und positiver Gestimmtheit hinsichtlich der Informatisierung in Politik und Verwaltung angebrochen. Basierend auf Entwicklungen der Informationstechnik mit „drastisch verbesserten Zugangsmöglichkeiten zu Personen, Daten und Programmen über klassische Grenzen in Raum, Zeit und Hierarchie hinweg“ (Reinermann 1999: 11) scheint eine grundlegende Neubestimmung der Organisation und Arbeitsweise von Politik und Verwaltung möglich geworden und auch die Umsetzung politischer Zielvorstellungen wie mehr Bürgerbeteiligung, die Erhöhung von Transparenz und Effizienz staatlichen Handelns und nicht zuletzt die Erleichterung des Zugang zu Behörden und politischen Repräsentanten realisierbar. Und in der Tat haben sich in den letzten Jahren die staatlichen Institutionen getragen von dieser positiven, in Teilen euphorischen Stimmung, in Form von internetbasiert Informationsportalen, Pilotprojekten für elektronische Dienstleistungen und ortsunabhängige Trans-

¹ So der Titel des Buchs von Helmut Krauch, der im Rahmen von Fernsehspielen für die Zuschauer am Beispiel einzelner Frage- und Problemstellungen den (ideal-typischen) Ablauf politischer Entscheidungsprozesse darstellte und simulierte. In die Darstellung der Entscheidungsprozesse flossen neben den Argumenten und Ergebnissen einer Expertendiskussion im Studio auch der in rechnergestützten Datenbanken „gelagerte“ wissenschaftliche Sachverstand und die über Telefonumfragen unter den Zuschauern abgefragte „Volksmeinung“ ein.

² Siehe dazu ausführlicher: Brinkmann/ Kuhlmann 1990, Reinermann 1989.

aktionen eine virtuelle Oberfläche zum Bürger, aber auch zwischen den Ebenen und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung geschaffen.

Entgegen der jüngsten Dynamik lassen sich gegenwärtig jedoch im Kontext des neu entstandenen Aktions- und Handlungsfelds „e-Government“³ Verschiebungen wichtiger Rahmenbedingungen beobachten, die in den nächsten Jahren den weiteren Auf- und Ausbau von Infrastrukturen und Anwendungen wenn nicht zu blockieren, dann doch empfindlich zu hemmen drohen. Dabei handelt es sich um das Ende der Internet-Euphorie mit der Folge von Ernüchterung und erhöhter Skepsis in Bezug auf die Möglichkeiten und Umsetzbarkeit von IT(Informationstechnik)-basierten Anwendungen, die Krise der öffentlichen Haushalte und den damit verbundenen Sparzwängen gerade auch auf lokaler Ebene und schließlich die aktuell wieder aufflammende Debatte um Aufgaben und Organisationsformen des öffentlichen Sektors mit der Folge unklarer und gegensätzlicher Perspektiven für die Gestaltung von Staat und Verwaltung (siehe ausführlicher dazu Abschnitt 1).

Unter diesen Bedingungen ist das Feld der elektronischen Beschaffung und Vergabe als einem Teilbereich des e-Government aus der Sicht der Veranstalter des Experten-Workshops⁴, auf dem dieser Arbeitsbericht basiert, von doppeltem Interesse: Zum einen in strategischer Hinsicht, da mit e(lektronischer)-Beschaffung und e(lektronischer)-Vergabe ein Teilbereich des e-Government in den Blick gerückt wurde, der aufgrund seiner Merkmale und der gegebenen Voraussetzungen eines der dringend benötigten Erfolgsmodelle des e-Government darstellen könnte (Abschnitt 2). Zum anderen, weil es aufgrund der in Angriff genommenen Pilotprojekte und der Umsetzung neuer Kooperationsmodelle ein privilegiertes Feld der wissenschaftlichen Beobachtung von Innovationen und Strukturveränderungen in der öffentlichen Verwaltung darstellt (Abschnitt 3).

In diesem Sinne ist auch das Anliegen des vorliegenden Arbeitsberichts insgesamt ein doppeltes. Einerseits soll in Fachbeiträgen Information und Orientierung zu den neuen Entwicklungen im Bereich der elektronischen Beschaffung und Vergabe dar- und zur Verfügung gestellt werden. Andererseits sollen die Beiträge dem immer wieder beklag-

³ Die Terminus e-Government ist hier in Anführungszeichen gesetzt, weil ansonsten auf sprachlicher Ebene der Eindruck verstärkt würde, es handele sich um ein feststehendes, klar definiertes Konzept, also gebe es *das* e-Government. Vielmehr existiert gegenwärtig eine Pluralität konkurrierender Vorstellungen in Wissenschaft und Praxis (siehe dazu auch Abschnitt 2 dieses Beitrags). Im Folgenden sind die Anführungszeichen jeweils mitzudenken.

⁴ Am 20.November 2002 an der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.

ten Mangel an empirischen Studien entgegen wirken und zugleich ein einzelnes Anwendungsfeld des e-Government aus den unterschiedlichen Perspektiven von Rechts-, Wirtschafts-, Sozial- und Verwaltungswissenschaft beleuchten. Dabei werden zugleich einzelne zentrale Fragestellungen in Bezug auf die Zukunft der Informations- und Kommunikationstechniken in der öffentlichen Verwaltung⁵ aufgegriffen und behandelt.

1.2 Veränderte Rahmenbedingungen des E-Government

1.2.1 Das Ende der Euphorie

Wenn die Annahme zutrifft, dass technische Neuerungen, Handlungsmodelle, aber auch Gefühlslagen und Erwartungen, wie sie sich in der Privatwirtschaft durchsetzen, zeitlich versetzt in den öffentlichen Sektor Eingang und dort Verbreitung finden, dann dürfte Projekten des e-Government wie zuvor Aktivitäten des e-Commerce und des e-Business eine Phase der Ernüchterung, der „Bereinigung“ und der Rückbesinnung auf herkömmliche Handlungsmaximen bevorstehen oder bereits angebrochen sein. Vieles spricht dafür, dass sich die Akteure des e-Government nach einer Periode der Euphorie und revolutionären Visionen auf eine Zeit pessimistischer Überzeichnung einzustellen haben, in der, überspitzt formuliert, alles das, was in den letzten Jahren an positiven Zukunftsperspektiven im Zusammenhang mit der Nutzung des Internets formuliert wurde, unter umgekehrten Vorzeichen bewertet werden wird. Die Gefahr eines Pendelausschlags in die entgegen gesetzte Richtung mit einer Verstärkung skeptischer Einstellungen und Haltungen sind zu befürchten.

Die Zeit unverbindlichen Experimentierens jedenfalls dürfte vorbei sein, und diejenigen Akteure, die ohnehin abgewartet haben, welche der Pilotanwendungen sich bewähren, werden sich bestätigt fühlen, was wiederum Neigungen stärkt, die Erfahrungen anderer abzuwarten, bevor man selbst aktiv wird. Dieser Perspektive folgend ist damit zu rech-

⁵ Wenn im folgenden Aspekte des e-Government, die sich auf politische Partizipation und die elektronische Abbildung politischer Prozesse beziehen, vernachlässigt werden, so ist dies dem Umstand geschuldet, dass diese Aspekte bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Zu Fragen der elektronischen Partizipation und Demokratie hat die TA-Akademie eine Reihe von Analysen veröffentlicht. Siehe dazu u.a. Wienhöfer/ Kastenholz/ Geyer 2001, Bubeck/ Fuchs 2001, Brandt/ Volkert 2002, Bubeck 2003.

nen, dass es zu einer Umkehrung der Beweislast in Bezug auf e-Government-Projekte kommt.

Das Ende einer Euphorie und der damit verbundenen „Ent-Täuschung“ in Bezug auf e-Government könnte allerdings Raum für eine kritische Bestandsaufnahme und eine neue Einschätzung der eigenen Lage oder Situation schaffen. Dann rücken Fragen in den Mittelpunkt wie, wo steht e-Government heute, was ist eine realistische Basis für weiteres Handeln, mit welchen Strategien und Prioritätensetzungen soll auf die veränderte Lage reagiert werden? Positive Beispiele sind hier von großer Bedeutung.

Auch könnte der vermutete Meinungs- und Gefühlsumschwung Anlass dafür sein, sich auf Erfahrungen und empirische Erkenntnisse aus anderen Feldern oder aus früheren Zeiten zu besinnen. Gefragt sind dann etwa wieder die in den letzten Jahren vernachlässigten Arbeiten und Erkenntnisse aus dem Fundus der Verwaltungsinformatik, die für die vergangenen Jahrzehnte je nach Zählweise 5 oder 7 Generationen der Informationstechnik unterscheidet und deren jeweiligen Umsetzung untersucht hat (beispielsweise Brinckmann 1990, Reinermann 1990).

1.2.2 Die Krise der Finanzen

Bezieht man in eine Situationsanalyse des e-Government und seiner aktuellen Rahmenbedingungen weiterhin die gegenwärtige Lage der öffentlichen Haushalte mit ein, so bedarf es nur wenig Spekulation, um davon auszugehen, dass auch die öffentlichen IT-Abteilungen von „Einschnitten“ nicht verschont bleiben werden und dass für die nächsten Zeit stagnierende oder gar schrumpfende IT-Budgets zu erwarten sind. Mit geringeren Ressourcen muss mehr erreicht werden.

Des weiteren könnte die schwierige Haushaltslage dazu führen, dass neue Aktivitäten besser und insbesondere von der Kosten-/Nutzensseite her zu begründen sind. Damit dürfte auch die Frage wichtiger werden, wo und wie durch e-Government wirtschaftliche Potenziale realisiert und öffentliche Haushalte entlastet werden können. Wenn an die Bewilligung von Geldern für e-Government-Projekte verschärft wirtschaftliche Maßstäbe angelegt werden, könnte dies auch den Vorteil mit sich bringen, dass der konkrete Nutzen von geplanten e-Government-Projekten stärker reflektiert wird. Die elektronische Beschaffung Einkauf im öffentlichen Sektor bietet diesbezüglich gute Voraussetzungen.

1.2.3 Konkurrierende Staats- und Verwaltungsmodelle

Bevor im nächsten Abschnitt erläutert werden soll, warum der elektronische Einkauf unter den gegebenen Umständen ein strategisch interessantes Anwendungsfeld des e-Government ist, soll nun noch ein drittes Moment der Veränderung in den Rahmenbedingungen von e-Government angesprochen werden. Dabei handelt es um die Annahme, dass sich gegenwärtig Verschiebungen zwischen konkurrierenden Modellen von Staat und öffentlicher Verwaltung vollziehen und dass dies Auswirkungen auf die Konzeption und die Praxis dessen hat, was e-Government ist oder sein soll. Der hier zugrunde liegende Gedanke ist, dass, je nachdem, welches Staats- und Verwaltungsmodell Leitwirkung gewinnt und ausübt, e-Government nicht nur als jeweils etwas anderes erscheint, sondern auch in der Praxis unterschiedliche Prioritäten mit dem Einsatz des Internets verfolgt werden. In der Kopräsenz konkurrierender Staats- und Verwaltungsmodelle könnte auch ein Grund für die oftmals konstatierte Orientierungslosigkeit zu sehen sein, wie die Internet-Technologie in Politik und Verwaltung eingesetzt und verwendet werden soll. In dieser Perspektive bedingen Veränderungen in der herrschenden Vorstellung zu Organisation und Aufgaben des Staates eine Unschärfe, welchen Zielen Informationstechnik in Politik und Verwaltung prioritär dienen und folglich auch, welche der möglichen informationstechnischen Anwendungen im Vordergrund stehen sollen. Mit der folgenden idealtypischen Darstellung soll anschaulich gemacht werden, welche konkurrierenden Staats- und Verwaltungsmodelle gegenwärtig existieren und dass damit unterschiedliche Zielsetzungen und Technikanwendungen prioritär verknüpft sind.

Abbildung 1-1: Konkurrierende Staatsmodelle im Überblick

Staats-Begriff	Hoheitlicher Staat	Korporatistischer Staat	Wettbewerbsstaat	Aktivierender Staat	Ubiquitärer Staat
Steuerung	Recht	Absprache	Zielvorgabe	Appell u. Anreiz	Selbstorganisation
Verwaltungstyp	Hoheitliche Verwaltung	Politische Verwaltung	Unternehmen	Genossenschaft	Virtuelle Organisation
Mitarbeiter-typ	Jurist	Verwaltungswissenschaftler	Betriebswirt	Moderator	„Netzwerker“
Ziel	Durchsetzung eines verbindlichen Ordnungsrahmens	Konsens zwischen Staat und organisierten Gruppen	Wirtschaftliche Effizienz des Staates	Aufgabenentlastung durch zivilgesellschaftliches Engagement	Transparenz und freier Zugang
IT-Anwendung	Expertensystem	Modellrechnung	ERP-Programm	e-Forum	Portal

Quelle: Eigene Darstellung

Zum anderen verweist die vorstehende Übersicht idealtypischer Staats- und Verwaltungsmodelle auf bestehende Gegensätze und Konflikte innerhalb der Verwaltung zwischen verschiedenen Ressorts und Berufsgruppen und der durch sie repräsentierten Technikwahrnehmungen und Verwaltungskulturen. Hier könnte es auch um Deutungs-
hoheit und die Durchsetzung von Karriereinteressen im Kampf um die Definition von zu bearbeitenden Problemen und die Art und Weise von deren Bearbeitung gehen⁶

Die angeführten Leitmodelle lassen sich weiterhin in unterschiedliche Bezugsrahmen setzen: Einerseits in einen zeitlichen Zusammenhang, insofern als die jeweiligen Begriffe einzelnen „geschichtlichen“ Perioden zugeordnet werden können, für die sie Leitwirkung beanspruchen konnten.⁷ So lassen sich sicherlich gute Argumente dafür finden, dass seit den 90er Jahren das Modell des Wettbewerbsstaats eine gewisse Dominanz erreicht hat und gegenwärtig das Entstehen eines neuen, bislang eher randständigen Modells des virtuellen Staats beobachtet werden kann. Gleichzeitig bestehen aber frühere Vorstellungen, wie die des souveränen Staates, fort.

Nun gibt es noch einen zweiten möglichen Bezugsrahmen für die verschiedenen Staats- und Verwaltungsmodelle. So könnte man verschiedenen Politik- und Verwaltungsfeldern jeweils unterschiedliche Verwaltungsmodelle zuordnen: Der Steuerverwaltung eher den Typus des souveränen Staates oder dem Feld der Sozialpolitik bzw. der Sozialverwaltung eher dem Modell des korporatistischen Staates, wobei auch hier von Veränderungen im zeitlichen Ablauf auszugehen ist. Die Darstellung der Typen könnte also darauf verweisen, dass in der öffentlichen Verwaltung unterschiedliche Felder oder Bereiche existieren, die eher nach dem einem oder anderen der idealtypischen Modelle funktionieren. Entsprechend lässt sich die Hypothese formulieren, dass auch Besonderheiten der e-Government-Praxis je nach Politik- und Verwaltungsfeld unterschiedlich sind. Wie in Abschnitt 4 dieses Beitrags argumentiert wird, lassen sich im Bereich der öffentlichen Beschaffung und Vergabe verschiedene Aneignungs- und Verwendungsformen der Internet-Technik unterscheiden, die jeweils den Staats- und Verwaltungsmodellen 1, 3 und 5 entsprechen.

⁶ Zum Zusammenhang von Interessen und Wahrnehmungsmustern in der öffentlichen Verwaltung siehe etwa Seibel/Reulen 2002.

⁷ Für eine chronologische Abfolge müssten allerdings weitere Modelle wie etwa das Modell des planenden Staates eingefügt werden.

1.3 Elektronischen Beschaffung und Vergabe als Problemlösungs-Modell

Die Beschreibung der veränderten Rahmenbedingungen des e-Government vor Augen, aber auch mit Blick auf die vielfältigen, oftmals unkoordinierten und sich nicht in einen Gesamtplan einfügenden Aktivitäten des e-Government, ist es nicht überraschend, wenn viele Akteure und Beobachter klarere Prioritätensetzungen im Hinblick auf künftige e-Government-Aktivitäten vermissen. Allgemeine und akzeptierte Kriterien, mit denen bestimmt werden kann, welches prioritäre Anwendungen und Anwendungsfelder des e-Government sein sollen, scheinen zu fehlen. Wie gezeigt wurde, lassen sich Zusammenhänge zwischen Prioritätensetzungen im Bereich des e-Government und übergeordneten Staatsvorstellungen herstellen. Damit sind normative Vorstellungen verknüpft, welchen Zielen Staatsmodernisierung dienen soll. Dies wird beispielsweise an der in der Literatur immer wieder angesprochenen Frage der Gewichtung von e-Administration und e-Democracy deutlich⁸. Aufgrund der Wahl des Anwendungsfeldes geht es in diesem Arbeitsbericht um Herstellungsprozesse öffentlicher Leistungen. Die Aspekte der Partizipation der Bürger und die Leistungserbringung zum Bürger werden hier nicht behandelt.

Die Autoren vertreten die Auffassung, dass innerhalb des Bereichs der Herstellung öffentlicher Leistungen (e-Administration) der elektronische Einkauf zu den Anwendungsfeldern zählt, welche dem „Label“ e-Government insgesamt neuen Schub geben könnten, insofern er die Problemlösungsfähigkeit der neuen Informations- und Kommunikationstechniken der für diesen Bereich entscheidenden Frage nach Effizienz und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung darstellen kann. Dies soll anhand von drei Argumenten erläutert werden.

⁸ E-Participation spielt im elektronischen Einkauf keine Rolle. Im folgenden sind die Ausführungen über e-Government deshalb „nur“ auf den Bereich der e-Administration bezogen. Damit soll aber nicht gesagt sein, dass elektronische Partizipation nicht auch im Bereich der e-Administration eine Rolle spielte.

1.3.1 Zielgruppen des E-Government und „Transaktionshäufigkeit“

Das erste Argument bezieht sich auf die in der Fachdiskussion inzwischen etablierte Ansicht, dass Internet-Anwendungen im öffentlichen Sektor die Zielgruppe Wirtschaft und Dritter Sektor vernachlässigt hätten. E-Government sei vielmehr sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung wie im Handeln von Entscheidungsträgern zu einseitig mit elektronischen „Bürgerdiensten“ identifiziert worden. Der weitere Auf- und Ausbau von elektronischen Anwendungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung solle statt dessen auf der Basis der Interaktionshäufigkeit sowie der Technikakzeptanz und –kompetenz auf Seiten der Interaktionspartner der Verwaltung neu gewichtet werden. Anwendungen wie die elektronische Beschaffung zeichneten sich durch diese Merkmale aus.

Diese Einschätzung basiert zum einen auf Erfahrungen mit einigen elektronischen Bürgerdiensten, die mit viel Aufwand zur Anwendung gebracht, anschließend aber nur in geringem Umfang genutzt wurden. In einigen Fällen deswegen, weil die ausgewählte Anwendung nur für einen relativ kleinen Personenkreis relevant war (z.B. die Beantragung eines Anwohnerparkausweises im Innenstadtbereich), in anderen Fällen, weil der „Bürgerdienst“ trotz potenziell breiten Nutzerkreises entweder nur einmalig oder in langen zeitlichen Abständen relevant wird (z.B. Beantragen von Mülltonnen o.ä.).

Mit der Unterscheidung nach Zielgruppen⁹ stellt sich die Frage nach den Vorteilen für die Nutzer. Während sich Verwaltungskontakte der Bürgerinnen und Bürger aufs Jahr gerechnet durchschnittlich auf einige wenige Male beschränken, haben Organisationen und professionelle Mittler in der Regel sehr viel häufigere Kontakte mit der Verwaltung. Vor allem aber ist deren technische Ausstattung und Kompetenz durchschnittlich deutlich höher und deshalb, so die Annahme, auch deren Bereitschaft größer, Interaktionen und Transaktionen elektronisch vermittelt abzuwickeln. Ein Kernaspekt strategischer Überlegungen in diesem Zusammenhang ist die so genannte Win-Win-Konstellation, bei der auf beiden Seiten einer Transaktion die Vorteile aus der Nutzung elektronischer Medien überwiegen. Die auch auf „Kundenseite“ nötige Investition und Umgewöhnung (z.B. Elektronische Signatur) lohnt sich nur dann, wenn es sich nicht um seltene Transaktionen handelt und die nötige technische Ausstattung und Kompetenz keine großen Zusatzinvestitionen erfordert.

⁹ Lenk (2002, 6) unterscheidet etwa zwischen Gelegenheitskunden, Dauerklienten (z.B. des Arbeitsamts, der Sozialhilfe, ...), „einfachen“ Steuerbürgern, Unternehmen, professionellen Verwaltungsmittlern (z.B. Steuerberater, Autohändler, Notare, ...)

1.3.2 Einsatzreife“ und geeignete Rahmenbedingungen

Künftige e-Government-Aktivitäten, so eine weitere, oft geäußerte Forderung, sollten sich auf Felder und Anwendungen konzentrieren, in denen die für ihre Umsetzung günstigen Rahmenbedingungen bereits gegeben sind und nicht erst mittel- oder längerfristig und mit ungewissem Ausgang hergestellt werden müssen. In der jetzigen Situation seien „schnelle“ Erfolge aus der Basis „bewährter“ Modelle wichtig.

Mit diesem zweiten Argument ist nicht nur die Verfügbarkeit kostengünstiger Technik angesprochen. In vielen Fällen hat sich erwiesen, dass die bloße Übertragung von Software aus dem privatwirtschaftlichen Bereich nicht sinnvoll ist. Weitergehend sollten positive Erfahrungen aus Modell- und Pilotprojekten vorliegen, denn erst bewährte Verfahren und akzeptierte Standards geben die Sicherheit, um Investitionen im Verwaltungsbereich rechtfertigen zu können.

Zu den Rahmenbedingungen gehören wie im vorangegangenen Abschnitt angesprochen weiterhin die Akzeptanz und Bereitschaft zur Online-Interaktion bei den jeweiligen Zielgruppen. Im Bereich des öffentlichen Einkaufs betrifft dies die Unterscheidung von größeren und kleineren Unternehmen. Traditionelle, papierbasierte Verfahren müssen weiterhin angeboten werden. Die Umstellung auf neue Arbeitsweisen, auf e-Business und e-Commerce in der Privatwirtschaft begünstigen die Umsetzung des elektronischen Einkaufs.

Um „schnelle Erfolge“ zu erzielen, ist beim Aufbau von e-Government auch den rechtlichen Rahmenbedingungen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Aufgrund der Initiative der Europäischen Union sind im Bereich des elektronischen Einkaufs die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen im Prinzip gegeben.

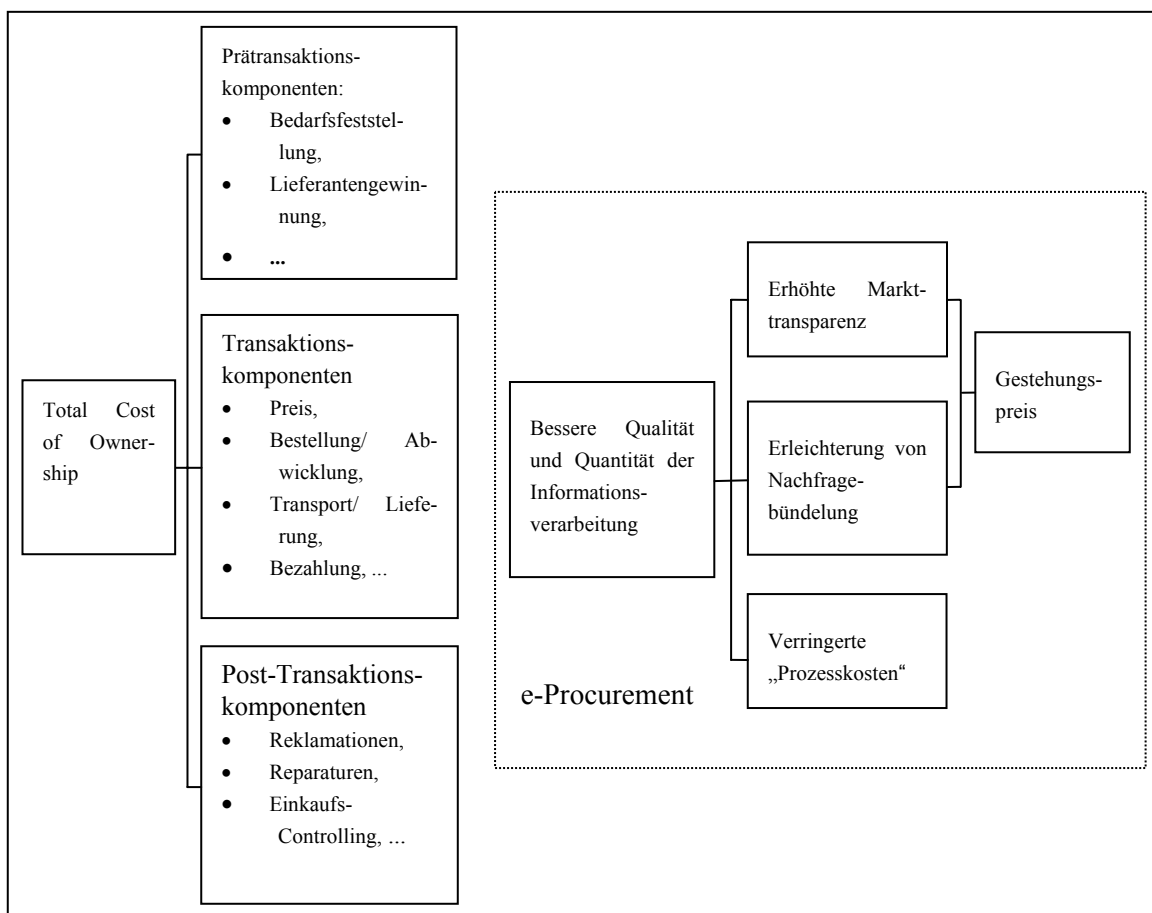
1.3.3 Einsparpotenziale der elektronischen Beschaffung und Vergabe

Die elektronische Beschaffung und Vergabe erscheint in Zeiten knapper Haushalte auch aus finanziellen Gründen als strategisch interessantes Anwendungsfeld des e-Government. Mit dem Konzept der elektronischen Beschaffung ist das Versprechen verbunden, erhebliche Einsparpotenziale realisieren zu können. Häufig genannt sind hier Anteile in Höhe von 5-10% des gesamten Einkaufsvolumens. Bei einem Beschaffungsvolumen der öffentlichen Hand von 250 Milliarden Euro in Deutschland würde dies Einsparungen in Höhe von 10-25 Milliarden Euro bedeuten. Die Hoffnung vieler Akteure ist, dass davon nicht nur der allgemeine Haushalt, sondern auch die technische

Infrastruktur und Fachanwendungen des e-Government profitieren könnten. Mit einem Erfolg im Bereich des elektronischen Einkaufs ließe sich dann auch in anderen Feldern leichter für den Einsatz von Internet-Anwendungen werben.

Den Schätzungen des Einsparpotenzials des elektronischen Einkaufs liegt eine Betrachtungsweise zugrunde, die neben dem Kaufpreis der zu beschaffenden Waren und Dienstleistungen die Kosten der beschaffenden Organisation selbst mit berücksichtigt. Entsprechend dem Konzept der „Total Cost of Ownership“ (siehe Abbildung 2) umfassen die Gesamtkosten der Beschaffung neben dem Gestehungspreis für die beschafften Waren und Dienstleistungen den Aufwand für Informationsgewinnung (Bedarfsermittlung, Suche und Auswahl der Lieferanten, Auswertung der Erfahrungen mit Lieferanten, etc.) sowie die Kosten im Zusammenhang mit der Abwicklung der Transaktionen (Aufwand für Bestellung, Lieferung, Bezahlung, Reklamationen, etc.). Durch den Einsatz elektronischer Anwendungen lassen sich, so die theoretische Perspektive, erhöhte Markttransparenz, Skaleneffekte durch Nachfragebündelung, Prozesskostenreduktionen sowie eine bessere Verfügbarkeit interner Kontroll- und Entscheidungsinformationen erreichen.

Abbildung 1-2: Das Konzept der „Total Cost of Ownership“



1.4 Der elektronische Einkauf als privilegiertes Beobachtungsfeld für mögliche Strukturveränderungen durch E-Government

In diesem Abschnitt soll dargestellt werden, ob, und wenn ja welche neue Struktur- und Organisationsprinzipien sich im Feld der öffentlichen Beschaffung und Vergabe ausgehend von der Digitalisierung von Daten und der elektronischen Vernetzung von Personen und Organisationen abzeichnen. Unterschiedliche Aneignungs- und Nutzungsformen der Internet-Technik im Feld des öffentlichen Einkaufs sollen beschrieben werden. Doch zuerst sollen die besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen und die gegenwärtigen Modelle der elektronischen Beschaffung im öffentlichen Sektor dargestellt werden.

1.3.4 Vergaberecht und Vergabeverfahren

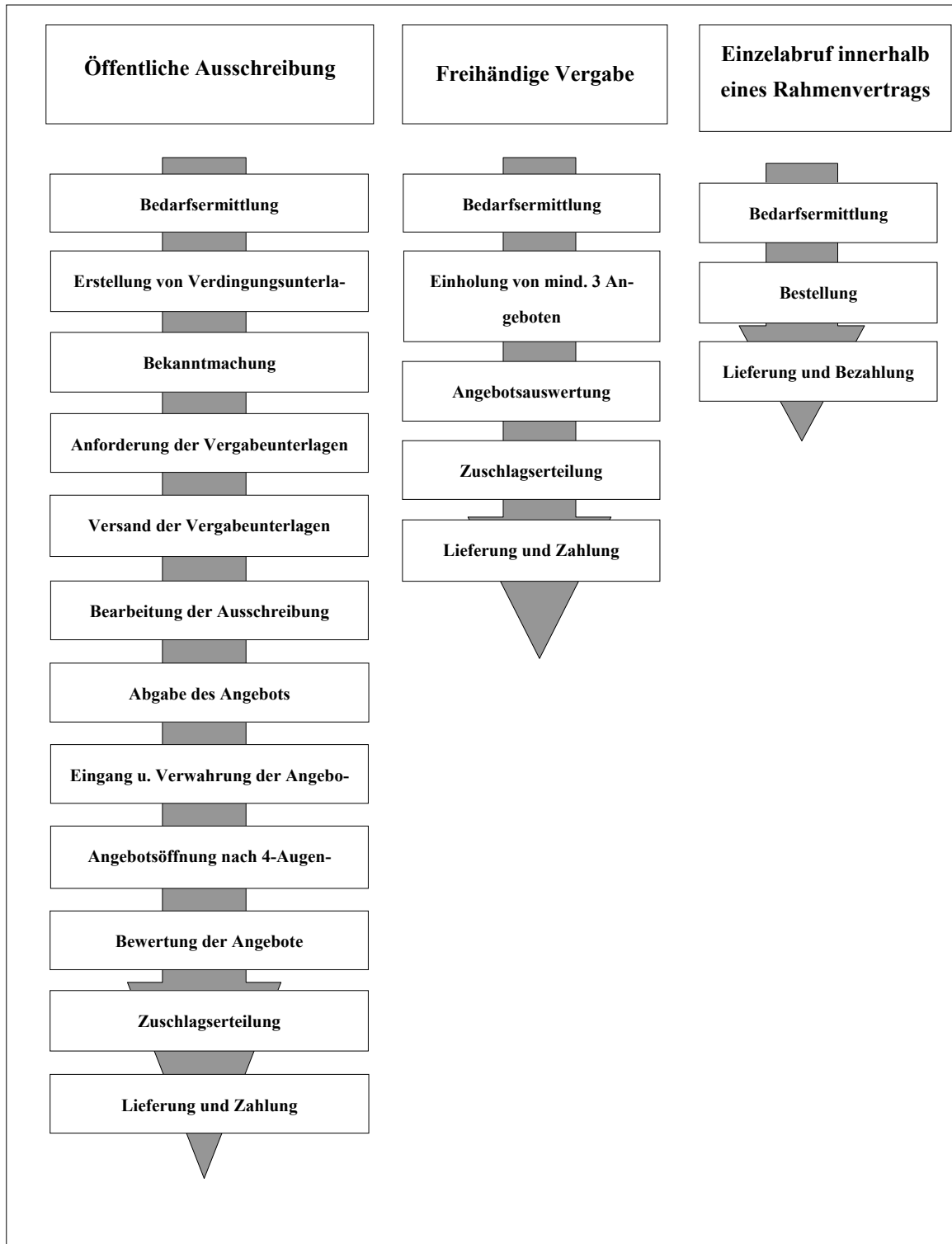
Im Unterschied zu privaten Unternehmen ist die öffentliche Hand bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen umfassend und im Detail durch rechtliche Regelungen gebunden. Dies sind europäische Richtlinien, nationale Verdingungsordnungen, das Haushaltsgrundsatzgesetz und Haushaltsordnungen sowie spezielle Verwaltungsvorschriften. Der öffentlichen Beschaffung ist, und dies ist ein weiterer Unterschied zur privatwirtschaftlichen Beschaffung, nicht nur das Ziel vorgegeben, Waren und Dienstleistungen möglichst wirtschaftlich zu beschaffen. Nach den Bestimmungen des Vergaberechts soll die Beschaffungspraxis öffentlicher Einrichtungen darüber hinaus Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe sicher stellen, die Gleichbehandlung von Lieferanten garantieren, der Vereinheitlichung des europäischen Binnenmarkt dienen und der Benachteiligung kleinerer und mittlerer Unternehmen entgegen wirken (vgl. Leinemann 2001). Hinzu treten Regelungen mit umwelt- und sozialpolitischen Zielen wie etwa die Förderung der Tariftreue von Lieferanten.

Folgen der umfassenden Regulierung sind stark formalisierte Beschaffungsverfahren und eine hohe Komplexität der Prozesse, was wiederum für die mit der Beschaffung betrauten Personen und Organisationen hohen Bearbeitungsaufwand, lange Verfahrenzeiten und die Last besonderer Formerfordernisse mit sich bringt. Diesbezüglich verspricht die Elektronifizierung der Prozesse Erleichterung. Auf Initiative der Europäischen Union sind frühzeitig die rechtlichen Grundlagen zur elektronischen Beschaffung

und Vergabe geschaffen worden. An den grundlegenden Vorschriften und Verfahren wurde allerdings nichts oder nur wenig geändert (Schäfer 2002). Unverändert blieben die durch so genannte Schwellenwerte gekennzeichneten Verfahrenarten, deren Anwendung bei Erreichung eines bestimmten Einkaufsvolumens zwingend vorgeschrieben sind.

Im folgenden Schaubild sind in vereinfachter Form die Abfolge der verschiedenen Arbeitsschritte im Vergabeverfahren dargestellt, auf welche sich die elektronischen Anwendungen beziehen:

Abbildung 3: Vergabeverfahren und Arbeitsschritte



Quelle: Eigene Darstellung

1.3.5 Module und Modelle der elektronische Beschaffung und Vergabe

Welche Anwendungen der elektronischen Beschaffung und Vergabe lassen sich gegenwärtig in der Praxis beobachten und wie lassen sie sich kennzeichnen? Die elektronische Beschaffung und Vergabe kann auf vier grundlegende Modelle zurückgeführt werden, die im Folgenden charakterisiert werden¹⁰ :

Die elektronische Bekanntmachung: Unter den Gesichtspunkten Interaktionsintensität und Komplexität ist die elektronische Bekanntmachung die einfachste unter den Anwendungen im Bereich der elektronischen Beschaffung und Vergabe. Anstatt Anzeigen in Zeitungen und Amtsblättern zu schalten, können öffentliche Auftraggeber Internet-Sites nutzen, um auf die Vergabe größerer Aufträge hinzuweisen und damit der Veröffentlichungspflicht bei der Vergabe größerer Aufträge nachzukommen. Neben der Bekanntmachung auf den Internet-Seiten des öffentlichen Auftraggebers selbst bietet sich dafür die Nutzung spezialisierter privater Bekanntmachungsplattformen, die sich entweder über Gebühren seitens der öffentlichen Auftraggeber oder der Lieferanten finanzieren. Zum Bereich der elektronischen Bekanntmachung lassen sich auch elektronische Zusatzdienste zählen: Etwa das Angebot der schon in Papierform bekannten „Ausschnittsdienste“, über die sich potenzielle Bieter entsprechend ihres *individuellen Profils* über für sie relevante öffentliche Ausschreibungen aktiv informieren lassen konnten. Weiterhin gehören in diesen Zusammenhang Angebote, Ausschreibungsunterlagen in Papierform über Internet-Seiten zu bestellen oder diese in elektronischer Form direkt herunterzuladen.

Öffentliche Beschaffung über elektronische Marktplätze: Einen direkten Weg zu Waren und Dienstleistungen bieten elektronische Marktplätze. Vergaberechtlich entspricht das Modell des elektronischen Marktplatzes der „freihändigen Vergabe“, bei der die öffentliche Beschaffungsstelle Angebote von mindestens drei verschiedenen Anbietern einzuholen hat. Dieses Verfahren ist auf niedrigvolumige Beschaffungsvorgänge beschränkt (der Schwellenwert für Kommunen beträgt in der Regel 5.000 €). Elektronische Marktplätze zeichnen sich dem Prinzip nach sowohl auf der Seite der Nachfrage als auch der Seite der Angebote durch freien Zugang einer beliebigen Anzahl von Akteuren auf eine gemeinsame Plattform aus. Das Verfahren der „freihändigen Vergabe“ erfordert vom Marktplatzbetreiber, dafür Sorge zu tragen, dass die jeweiligen öffentlichen Nachfrager

¹⁰ Für eine ausführliche Darstellungen der Modelle siehe auch Gehrman et.al. 2002, KGSt 2003

auf mindestens drei Anbieter pro angebotenem Produkt treffen, was die Entstehung von auf öffentliche Nachfrage spezialisierten Plattformen fördert. Marktplätze bieten für öffentliche Beschaffungsstellen einen unkomplizierten Zugang zu Waren und Dienstleistungen. In der Regel genügt eine einfache Registrierung, führt aber zu höherem Aufwand, wenn mehrere Personen Einkaufsberechtigung erhalten sollen und eine Einbindung in bestehende Warenverwaltungs-, Rechnungswesen- und Kassensysteme eingerichtet werden soll. Je nach Geschäftsmodell ist die Nutzung von elektronischen Marktplätzen für Anbieter und Nachfrager mit der Entrichtung von transaktionsabhängigen und –unabhängigen Gebührenanteilen verbunden. Ebenso wie bei elektronischen Katalog- und Bestellsystemen eignet sich dieses elektronische Einkaufsmodell für die Beschaffung von einfachen, standardisierbaren Waren.

Katalogbasierte Bestellsysteme: Eine für den öffentlichen Auftraggeber etwas aufwändigere Anwendung des elektronischen Einkaufs ist das katalogbasierte Bestellsystem. In diesen ist eine „feste“ Vorauswahl von Produkten eines oder mehrerer Lieferanten aufgelistet, die dann über Internet bestellt werden können. Die Besonderheit dieses Modells im Vergleich zum elektronischen Marktplatz liegt darin, dass sowohl die angebotenen Produkte als auch die Lieferanten nach Maßgabe der beschaffenden Einrichtung bereits im Vorhinein festgelegt sind. Eine Möglichkeit, dies vergaberechtskonform zu erreichen, ist, vor der Erstellung eines elektronischen Katalogs Rahmenverträge über die Produkte des Katalogs auszuschreiben und abzuschließen. Katalogbasierte Bestellsysteme können in eigener Regie oder im Fremdbetrieb gepflegt und umgesetzt werden.

Die elektronische Vergabe: Die vollständige elektronische Abbildung öffentlicher Ausschreibungen ist die bei weitem komplexeste und zugleich die noch am wenigsten häufig umgesetzte Anwendung des elektronischen öffentlichen Einkaufs. Sie umfasst idealtypisch die Verknüpfung einer Reihe von einzelnen Modulen beginnend beim Modul zur Abbildung behördeninterner Prozesse (Bedarfsabfrage, Bestimmung der Vergabeart, Erstellung der Vergabeunterlagen, etc.) über die elektronische Bekanntmachung (inklusive Registrierung der Bieter und Versand der Unterlagen), das Bieter-Modul (Erstellung des Angebots und Angebotsabgabe mit elektronischer Signatur) und schließlich eine Anwendung, welche die Aufbewahrung, Öffnung und Auswertung der Angebote (inkl. Zeitstempel bei Eingang und zweier Schlüssel bei Angebotsöffnung) ermöglicht. Pilot-Erfahrungen sind in Baden-Württemberg durch das Logistikzentrum der Polizei¹¹ sowie auf der Ebene des Bundes durch das e-Vergabe-Projekt des Bundesministeriums

¹¹ Siehe dazu <http://www.lzp.de>

für Wirtschaft und Arbeit und das Bundesministerium des Inneren realisiert worden (siehe zu den Erfahrungen auf Bundesebene in diesem Band den Beitrag von Vetter/Kett).

1.3.6 Aneignungsformen der Internet-Technologie im Feld des öffentlichen Einkaufs

In welche Richtung weisen die durch „e-Government“ im Feld des öffentlichen Einkaufs ausgelösten Veränderungen? Deutet sich eine organisatorische Neuordnung der öffentlichen Verwaltung an oder bleiben Abläufe und Strukturen weitgehend unberührt? Lassen sich an einzelnen Umsetzungsbeispielen neue Formen der Organisation und der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung erkennen oder handelt es sich um einen bloßen Austausch der Arbeitsmittel? Im Feld des elektronischen Einkaufs, so die im Folgenden vertretene Einschätzung, lassen sich unterschiedliche Formen der Aneignung und Reaktionsmuster auf den Einsatz von Internet-Technik in der öffentlichen Verwaltung erkennen. Drei mögliche Aneignungsformen der Internet-Technik in der öffentlichen Verwaltung sollen im Folgenden am Beispiel des elektronischen Einkaufs skizziert werden:

1.3.6.1 Die Aneignungsform „Unterstützung und Umsetzung des neuen Steuerungsmodells“

Die erste Aneignungsform von Internet-Technik, die im Feld der öffentlichen Beschaffung beobachtet werden kann, zeichnet sich dadurch aus, dass in der Sicht der handelnden Akteure bei der Implementierung und Nutzung von elektronischen Anwendungen ein bestimmtes Modell der öffentlichen Verwaltung im Vordergrund stehen soll. Handlungsleitend ist in diesem Fall ein Modell der öffentlichen Verwaltung, das staatliche Einrichtungen als Unternehmen zu begreifen sucht, die im Wettbewerb mit privater „Produktion“ politisch definierte Leistungen zwar gewährleisten, aber nur noch in Teilen selbst erbringen. Dieses Modell impliziert die Einführung wirtschaftlicher Bewertungsmaßstäbe für Verwaltungshandeln, eine veränderte Steuerung nachgeordneter Einheiten durch die Verwaltungsführung und auch eine Neudefinition der Aufgaben öffentlicher Verwaltung im Verhältnis zu privaten Koproduzenten. Auf diese drei Aspekte des „Unternehmensmodells“ der öffentlichen Verwaltung und die ihr entsprechende Nut-

zung und Aneignung der Internet-Technik im öffentlichen Einkauf soll nachfolgend verwiesen werden:

- Ein erster Zusammenhang ergibt sich, wenn bei der Einführung von Anwendungen des elektronischen Einkaufs das Hauptaugenmerk auf die Einbindung der jeweiligen Anwendung in vorhandene betriebswirtschaftliche Software gelegt und die Nutzung der sich daraus ergebenden Möglichkeiten im Vordergrund steht. Eine an wirtschaftlichen Kriterien orientierte Bewertung von Verwaltungshandeln setzt zum einen voraus, erwünschte Ergebnisse des Verwaltungshandelns zu definieren und den so definierten „Produkten“, Aufwand und Kosten zuzuordnen. Zum anderen bedarf sie der Einführung betriebswirtschaftlicher Rechnungslegungs- und Budgetverfahren, welche in der Regel durch elektronische Anwendungen unterstützt sind. Soll nun dieses Produkt- und Kostenmodell in den einzelnen Handlungsfeldern der öffentlichen Verwaltung umgesetzt werden, ist es unabdingbar, die entsprechenden Fachanwendungen in die Rechnungslegungs- und Budgetverfahren einzubinden. Je mehr Fachanbindungen angebinden sind, desto besser die Funktionsweise des Gesamtsystems. Andersherum gilt auch: Erst mit der Anbindung von Fachanwendungen in Finanz- und Warensysteme ergibt sich die Möglichkeit, die betriebswirtschaftlichen Verfahren in die Fachbereiche zu bringen: Kosten der Einkaufsorganisation werden zuordenbar, die Beobachtung und Steuerung des Einkaufsverhaltens wird erleichtert und die Durchführung von Leistungsvergleichen möglich.

- Ein zweiter Zusammenhang betrifft die Beziehung von zentralen und dezentralen Einheiten, von Führung und nachgeordneten Bereichen innerhalb öffentlicher Organisationen. Das Unternehmensmodell der Verwaltung weist beiden Seiten bestimmte Verantwortlichkeiten zu: Entscheidungen über Ziele, und „Produkte“ sollen an zentraler Stelle verbleiben, die Verantwortung für Art und Weise der Herstellung und Bereitstellung der „Produkte“ soll den damit betrauten Verwaltungseinheiten übertragen werden. Dies bedeutet verstärkte wirtschaftliche und operative Selbstständigkeit nachgeordneter Organisationen - auch bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen. Ein hoher Grad an Dezentralisierung von Sach- und Finanzverantwortung führt jedoch zu mangelnder Koordination des Einkaufsverhaltens der dezentralen Einheiten untereinander und erfordert von nachgeordneten Organisationseinheiten, Einkaufskompetenz und Spezialwissen vorzuhalten. Elektronische Anwendungen können dazu genutzt werden, diese Dezentralisierungsnachteile auszugleichen und damit das Modell der dezentralen Ressourcenverantwortung zu stabilisieren. Auf Seiten der dezentralen Einheit ermögli-

chen sie eine bessere Übersicht über Budgetspielräume und zentral bereitgestellte Dienste und Kompetenz. Auf der Ebene der Gesamtorganisation ergibt sich die Möglichkeit der Nachfragebündelung und der leichteren Verfügbarkeit von Informationen über Mittelverwendung und Performanz der dezentralen Einheiten.

- Ein dritter Zusammenhang zwischen dem Unternehmensmodell der Verwaltung und elektronischen Anwendungen im öffentlichen Einkauf ergibt sich dann, wenn das betriebswirtschaftliche Konzept der „Wertschöpfungskette“ und das technische Konzept des „Workflow“ zusammen gebracht und zur Neugestaltung von Arbeitsprozessen genutzt werden. Beim betriebswirtschaftlichen Denken in Wertschöpfungsketten geht es um die Bestimmung und Bewertung von einzelnen Arbeitsschritten sowie deren optimale Verknüpfung und Zuordnung zu Organisationseinheiten. Daran anschließende Handlungskonzepte sind: Reduktion der Leistungstiefe, Konzentration auf Kernkompetenzen und Kontraktsteuerung. In diesem Zusammenhang können Internet-Anwendungen ein Mittel sein, „Prozessketten“ neu zu gestalten und zu organisieren. Insbesondere auf die erweiterten Möglichkeiten der Auslagerung von einzelnen „Prozessstufen“ mit Hilfe elektronischer Anwendungen soll hier hingewiesen werden. Im Bereich des öffentlichen Einkaufs zählen dazu der Versand von Ausschreibungsunterlagen (elektronisch und in Papierform), der Betrieb und die Betreuung von technischen Infrastrukturen und Anwendungen wie z.B. die Bereitstellung und Pflege elektronische Kataloge durch private Dienstleister, die Recherche und Kontakthanbahnung mit Lieferanten, Unterstützung bei der Vorbereitung von Ausschreibungen, etc.

1.3.6.2 Aneignungsform „Erfindung und Erprobung neuer Organisationsformen“

Eine zweite Art der Aneignung von Internet-Techniken im Feld der öffentlichen Beschaffung lässt sich begreifen als Erprobung von Ansätzen zu Formen virtueller Organisationen. Unter virtueller Organisation wird hier das flexible Zusammenwirken selbstständiger Organisationen zum Zweck von Transaktionen mit Dritten unter Nutzung elektronischer Medien verstanden. Besondere Merkmale dabei sind: Variabilität und Flexibilität in der Zusammenarbeit der Organisationen untereinander, Überbrückung von Raum und Organisationsgrenzen sowie von außen betrachtet das vermittelte, nicht direkte Auftreten der beteiligten Organisationen.

Bezogen auf das Feld der öffentlichen Beschaffung bedeutet virtuelle Organisation aus der Sicht der Anbieter von Waren und Dienstleistungen, dass es nun eine Vielzahl von Zugängen zum Nachfrager gibt, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Diese nehmen den Umweg über Ausschreibungsplattformen, Marktplätze oder Einkaufsgemeinschaften. Der öffentliche Kunde erscheint in unterschiedlichen „Rahmen“ und Kontexten: er tritt im einen Fall als Teil der Stadtverwaltung X, in einem anderen Fall als Teil einer Einkaufsgemeinschaft, in einem weiteren Fall zusammen mit privaten Nachfragern auf elektronischen Marktplätzen in Erscheinung.

Zur vermittelten Außendarstellung tritt die flexible, raumübergreifende Abstimmung und Arbeitsteilung unter den Nachfragern. Dies kann etwa das Arrangement der zentralen Aushandlung von Rahmenverträgen bei dezentraler Bestellung innerhalb der Rahmenverträge annehmen. Eine andere Möglichkeit ist die Form des Zusammenschlusses von Kommunen zu virtuellen Einkaufsgemeinschaften¹², bei denen die Funktion der Rahmensetzung und Bereitstellung von technischer Infrastruktur durch eine gemeinsame Einrichtung ausgeübt wird. Ein weiteres Beispiel besteht darin, einzelnen Beschaffungsstellen in einer räumlich verteilten Großorganisation wie etwa einer Landesverwaltung Kompetenz für einzelne Produktbereiche zuzusprechen. Eine Beschaffungsstelle übernimmt dann stellvertretend für Beschaffungsstellen anderer Ressorts oder nachgeordneter Behörden die Beschaffung einzelner Produkte.¹³

1.3.6.3 Die Aneignungsform „Bewahrung herkömmlicher Abläufe und Organisation“

Eine weitere beobachtbare Aneignungs- und Nutzungsform des elektronischen Einkaufs besteht im möglicherweise „natürlichen“ organisationalen Reaktionsmuster auf Umweltveränderungen und äußert sich als Neigung seitens der Technik einführenden Organisation, „bewährte“ Routinen, Verfahrensweisen und Arrangements zu erhalten. Auch wenn sich diese Möglichkeit der Aneignungsform in den Bildern und Visionen von der „neuen Internetwelt“ selten findet, ist sie möglicherweise die am weitesten verbreitete. Die Integration internetbasierter Anwendungen in die Organisationspraxis beschränkt sich in diesem Fall darauf, bisherige Abläufe elektronisch abzubilden, alles weitere aber

¹² Modelle virtueller Einkaufsgemeinschaften werden etwa von Kommunen in der Region Stuttgart oder im Ruhrgebiet entwickelt und erprobt.

¹³ So übernimmt innerhalb des Landes Baden-Württemberg das Logistikzentrum der Polizei die Beschaffung von Büroartikel für die gesamte Landesverwaltung (siehe: <http://www.lzp.de>)

unverändert zu belassen. Die Einführung von Anwendungen des elektronischen Einkaufs erschöpft sich dann im Extremfall darin, dass:

interne Aktenläufe, Genehmigungsverfahren und Bedarfsermittlungsprozesse statt per Hauspost nun über elektronischen „Workflow“ abgewickelt werden,

Bestellkataloge nicht mehr in Papierform erstellt und benutzt werden, sondern in Form elektronischer Kataloge,

Angebotsabfragen im Rahmen „freihändiger Vergabe“ seltener per Telefon und öfter per Internetrecherche erfolgen, etc.

Dennoch, auch inkrementalistischer Technikeinsatz kann auf längere Sicht tiefgreifende organisatorische Veränderungen auslösen. Eine im ersten Schritt strukturkonservierende Aneignung neuer Technik eröffnet Spielräume dafür, in einem zweiten Schritt strukturverändernde Maßnahmen zu ergreifen, und auch eine auf Stabilität gerichtete Technikaneignung kann unbeabsichtigte Nebenfolgen zeitigen und auf diesem Weg ungewollte Dynamiken in Gang setzen. Die hier beschriebene bewahrende Aneignungsform ist zwar möglicherweise bislang unterbelichtet, überrascht jedoch weniger, wenn man von der Prämisse einer strukturkonservativen öffentlichen Verwaltung ausgeht. Damit rücken mögliche Beharrungsmomente in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen und im Feld der öffentlichen Beschaffung im Besonderen ins Blickfeld. Hierzu zählen:

- das enge rechtliche „Korsett“ des öffentlichen Einkaufs, welches wie beschrieben ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zum privatwirtschaftlichen Einkauf darstellt. Zu den rechtlichen Vorgaben mit strukturerhaltender Wirkung gehören insbesondere: die detaillierte Regelung der Vergabeverfahren, die Verpflichtungen zur Einhaltung besonderer Formerfordernisse oder Beschränkungen, Beschaffungsverantwortung zu delegieren (Prinzip der Letztzuständigkeit öffentlicher Vergabestellen).

- Diesen rechtlichen Gegebenheiten entsprechen die Anreizstrukturen, die kulturelle Prägung und die fachliche Ausbildung der Entscheidungsträger in der öffentlichen Verwaltung. Werte wie Fehlervermeidung, formale Korrektheit und hierarchische Absicherung prägen die Beschaffungspraxis. Diese Werte werden allerdings nicht zuletzt auch durch die Möglichkeit und Praxis seitens der Bieter abgestützt, Vergabeentscheidungen durch Gerichte überprüfen zu lassen.

1.4 Innovationsbedingungen als „Weißer Fleck“ der E-Government-Debatte

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung politischer und wirtschaftlicher Beziehungen, der sich verändernden Bedürfnisse und Erwartungen der Bürger und der fortwährenden Überlastung der öffentlichen Haushalte wird in Überlegungen zu möglichen Bewältigungsstrategien gegenwärtig nicht nur über die Neubestimmung oder die teilweise Einschränkung der durch den Staat zu leistenden Aufgaben nachgedacht, sondern auch darüber, wie die Funktionsweise von Staat und Verwaltung verbessert werden kann. Entlastende Wirkung und die Eröffnung neuer Gestaltungsspielräume erhofft man sich dabei insbesondere auch von neuen Anwendungen der Informations- und Kommunikationstechniken.

In der wissenschaftlichen Diskussion zu Fragen der Realisierung technischer Potenziale besteht allerdings Konsens, dass nur durch neue Organisationsformen und Arbeitsweisen in Staat und Verwaltung die erhofften Verbesserungen zu erzielen sind und dass das bloße „Überstülpen“ einer virtuellen Schicht über bestehende Strukturen dazu nicht ausreicht. So ist sozialwissenschaftliche Technikforschung in vielfältigen Zusammenhängen zu dem Schluss gekommen, dass, wenn es darum geht, die Potenziale von Technik auszuschöpfen, das Grundproblem in der Regel nicht in fehlendem technischem Wissen für innovative Anwendungen besteht, sondern sehr viel häufiger in der mangelhaften Umsetzung von Anwendungen in die Praxis. Damit ist die Auffassung verbunden, dass technische Innovation durch vielfältige komplementäre soziale Innovationen begleitet sein müssen, um sich im jeweiligen Handlungskontext durchsetzen und dort erhöhte Effizienz und Effektivität bewirken zu können.¹⁴

In der Kritik stehen damit technikzentrierte Innovationsmodelle, die Technikeinführung als eine lineare Abfolge von Schritten von der technischen Grundlagenforschung über die Entwicklung von technischen Anwendungen bis hin zu deren Umsetzung begreifen

¹⁴ So sieht Reiner mann (2002) die Nutzung der Technologie Internet gegenwärtig in einem ähnlichen Anfangsstadium wie das Automobil im Jahr 1910. Neben der Zurverfügungstellung eines neuen Technologiekomplexes und der Notwendigkeit komplementärer Maßnahmen, im Fall des Automobil etwa eines geeigneten Straßen- und Tankstellennetzes, von Kfz-Versicherungen, Nummernschildern und organisiertem Fahrunterricht, hebt er als Bestimmungsfaktoren für die verändernde Wirkung einer neuen Technologie die Erwartungen der Bevölkerung und die Ermöglichung neuer Lebens- und Handlungsformen hervor. Im Fall des Automobils sind dies insbesondere das verstärkte Bedürfnis nach Mobilität im Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft und der damit zusammenhängenden Ermöglichung neuer Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen im Raum.

und den inhärenten Potenzialen neuer Technik auf Entfaltung drängende Eigenschaften zuweisen. Demgegenüber wird eine Sichtweise empfohlen, welche Entwicklung, Diffusion und Umsetzung von Technik als fortdauernden und rekursiven Selektions- und Konstruktionsprozess konzeptualisiert, in dessen Verlauf Optionen und Vorstellungen der Techniknutzung beständig generiert und umgeformt und dabei immer auch Alternativen ausgeschlossen werden.¹⁵

Braczyk/ Fuchs (1996: 375) etwa fassen die Grundannahmen der technikbezogenen Innovationsforschung folgendermaßen zusammen: „Der zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügbare technologische Pool, d.h. das verfügbare theoretische Wissen und die praktische Erfahrung mit Technikanwendungen, erlaubt jeweils eine bestimmte Bandbreite technischer Weiterentwicklungen oder Innovationen. Welche dieser Möglichkeiten tatsächlich in konkrete technische Anwendungen umgesetzt wird [und wie diese dann genutzt werden], hängt jedoch von ökonomischen, rechtlichen, politischen, kulturellen, also im weitesten Sinne gesellschaftlichen Faktoren ab, die als Selektionsfilter fungieren.“

Was bedeutet eine solche Sichtweise für die Analyse und Einschätzung der Potenziale der Internet-Technik in Staat und Politik? Durch welche besonderen Selektionsfilter, Aneignungsformen und Bedeutungszuweisungen gegenüber der neuen Technik ist das Feld von Staat und Verwaltung gekennzeichnet? Welche institutionellen und kulturellen Besonderheiten des öffentlichen Sektors sind von besonderer Relevanz?

Mit Blick auf den hier in den Blick genommenen Teilbereich der öffentlichen Beschaffung und Vergabe und auf der Basis dieses und der anderen Beiträge in diesem Band sollen zu diesen Fragestellungen im Folgenden einige Anmerkungen und Thesen formuliert werden:

Ein erster Gedanke, der aus der oben beschriebene Perspektive resultiert, sensibilisiert für den Umstand, dass die Nutzung und Aneignung von IuK-Techniken in Politik und Verwaltung an vorgängige, in anderen Feldern entwickelte Vorstellungen und Konstruktionen über Potenziale, Verwendungsweisen und adäquate Organisationsformen anknüpft und sich auf diese bezieht. Der Grund hierfür ist, dass der Staat nicht Vorreiter in der Nutzung der Internet-Technik ist, sondern vielmehr bereits etablierte Nutzungsmodelle und verfestigte Erwartungen aus anderen Feldern an diesen aktiv herangetragen werden. Zu den dem „e-Government“ vorgelagerten Nutzungsfeldern gehören ins-

¹⁵ Vgl. z.B. Nullmeier 2002: 154.

besondere die privaten Kommunikationsbeziehungen und die dort etablierte Netzkultur sowie die „Geschäfts“- und Organisationsmodelle der New Economy.

Die Nutzung der Internet-Technik trifft mit dem Feld der Politik und öffentlichen Verwaltung auf einen Kontext mit eigenen Regeln, einer spezifischen Kultur und mit besonderen institutionellen Arrangements, sodass vorgängige Modelle und Nutzungsformen nicht eins zu eins importiert werden können. Zu den Besonderheiten des öffentlichen Sektors im Vergleich etwa zum privatwirtschaftlichen Sektor zählt die geringer ausgeprägte, weniger direkte Kopplung an „Kundenwünsche“ bei gleichzeitigem Gebot der Zuständigkeit für *alle* Bürgerinnen und Bürger. Wie das Beispiel des elektronischen Einkaufs verdeutlicht, ist eine weitere grundlegende Besonderheit des öffentlichen Sektors dessen viel stärker ausgeprägte und umfassendere Rechtsgebundenheit. Private Unternehmen können sich selber Regeln geben, wie sie, „nur“ unter Beachtung des Privatrechts, ihren Einkauf organisieren. Der objektiv größeren Regelungsichte entspricht zudem Organisationskultur und Personal, welche der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns gegenüber anderen Handlungsmaßstäben, wie etwa wirtschaftliche Effizienz, höchste Priorität einräumt. Eingeschränktere Spielräume werden auch bei der Gestaltung von Organisation deutlich. Öffentliche Einrichtungen, dies gilt zumindest für Gebietskörperschaften, können nicht ohne weiteres aufgelöst, zusammengelegt, umgestaltet oder durch Konkurrenz verdrängt werden. Neue Organisationsformen und Praxis entstehen im Gegensatz zur Wirtschaft in der Regel auch nicht durch Neugründung und Konkurrenz, welche bestehende Organisationen zur Anpassung zwingen. Eine nicht zu vernachlässigende Besonderheit ist außerdem die hohe Stabilität und die bereits angesprochene spezifische Sozialisation der öffentlichen Belegschaft. Insgesamt ist für die öffentliche Verwaltung aus diesen Gründen von einem hohem Maß an Stabilität und Beharrung sowohl ihrer Aufbaustrukturen und ihrer Arbeitsweisen auszugehen.

Schon die Erfahrungen im privatwirtschaftlichen Kontext lassen vermuten, dass die Nutzung des Internets zumindest nicht kurzfristig zur Verdrängung und Substitution bestehender Organisationsformen und Arbeitsweisen führt. Die bisherigen Entwicklungen im Bereich des öffentlichen Einkaufs bestärken eine Sicht, der zufolge neue Techniken vordringlich an bestehende Entwicklungen anschließen und eher als Trendverstärker „wirken“, denn als Generatoren neuer Praktiken und Strukturen. Auch wenn im Bereich der öffentlichen Beschaffung und Vergabe verschiedene Aneignungsformen beobachtbar sind, scheint doch die Fortschreibung bisheriger Abläufe und Strukturen oftmals vorzuherrschen. Und wenn Anstrengungen beobachtbar sind, Verwaltung unter Einsatz

der neuen IuK-Techniken zu verändern, dann eher orientiert am bereits etablierten Leitbild des New Public Management und weniger am Modell einer ubiquitären Verwaltung.

Anknüpfend an die These von der Notwendigkeit sozialer Innovationen zur Umsetzung und Ausschöpfung der Potenziale technischer Innovationen verweist das Beispiel der öffentlichen Beschaffung und Vergabe wiederum auf die besonderen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors. So macht insbesondere das Modell der ubiquitären Verwaltung deutlich, in welchem Umfang Vorleistungen erbracht werden müssen, um eine Realisierung zu ermöglichen. Hier geht es zunächst um ideelle Innovation - wie etwa Behördengänge der Bürger und Behörden übergreifende Arbeitsabläufe im Einzelfall gestaltet werden können. Für den Bereich der so genannten Bürgerdienste sind bereits zahlreiche Konzepte entwickelt worden (Lenk 1999, 2000). Insgesamt gesehen sind Fragen der „Back-Office“-Reorganisation im Vergleich zur Neugestaltung des äußeren Zugangs zur Verwaltung („Front-Office“) deutlich unterbelichtet. Dies mag damit zusammen hängen, dass ubiquitäre Organisation in der Leistungserstellung im Widerspruch zur bisherigen strengen örtlichen Bindung und räumlichen Zuständigkeitsverteilung der öffentlichen Verwaltung steht. Hier stellen sich für die Zukunft verwaltungspolitisch brisante Herausforderungen so etwa im Hinblick auf die Neuordnung von Verantwortlichkeiten, Einschränkungen in der Organisationshöhe oder in Bezug auf Fragen der Kostenzuordnung und dem Verhältnis der staatlichen Ebenen zueinander.

An die zuletzt angesprochenen Fragen anschließend soll ein weiterer Aspekt der notwendigen Komplementarität von technischer und sozialer Innovation im Zusammenhang der Nutzung der Internet-Technologie in der öffentlichen Verwaltung thematisiert werden, und zwar der enorme Bedarf an Koordination zwischen den an „e-Government“ Beteiligten. Zu diesen gehören neben den öffentlichen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Handlungsfeldern des Staates auch private Akteure wie Technik-Anbieter, „Kunden“ und Koproduzenten. Wie im bisher Gesagten bereits angeklungen und auch in der Literatur mit zunehmender Aufmerksamkeit wahrgenommen¹⁶, zählen die flächendeckende Vernetzung, die Abstimmung und Vereinheitlichung von Bearbeitungsprozessen sowie die Sicherstellung der technischen Kompatibilität der Einzellösungen zu den herausragenden Vorbedingungen für die Ausschöpfung der Potenziale der Internet-Technologie. Kooperation und Koordination in einem durch kommunale Selbstverwaltung und föderativen Staatsaufbau geprägten öf-

¹⁶ Siehe dazu etwa: Eifert 2001, Lenk 2002, Klumpp 2001: 47ff., Schuppan/ Reichard: 46ff.

entlichen Sektor zu fördern und zu erreichen, wird eine der wichtigsten Herausforderungen für die Protagonisten des e-Government in Deutschland darstellen.

Literatur

- Bechmann, Gotthard / Beck, Silke (2002): E-Government – Chancen zur Rationalisierung und Demokratisierung der Verwaltung? In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Nr.3/4, S. 5-13.
- BITKOM: Masterplan E-Government – 7 Punkte Programm für die digitale Verwaltung in Deutschland, www.bitkom.org.
- Brinckmann, Han / Kuhlmann, Stefan (1990): Computerbürokratie - Ergebnisse von 30 Jahren öffentlicher Verwaltung mit Informationstechnik, Opladen.
- Braczyk, Hans-Joachim / Fuchs, Gerhard (1996): Bezugspunkte für eine Innovationspolitik in der Innovationsgesellschaft. In: Müller u.a. (Hg.): Zukunftsperspektiven der digitalen Vernetzung, Freiburg S.369-384.
- Brandt, Martin / Volkert, Bernd (2002): E-Voting im Internet – Formen, Entwicklungsstand und Probleme, Arbeitsbericht Nr. 218 der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Bubeck, Bernhard (2003): Politische Partizipation via Internet – Die Angebote baden-württembergischer Städte. In: TA-Info, Stuttgart 2003, S. 30-34
- Bubeck, Bernhard / Fuchs, Gerhard (2001): Auf dem Weg in die digitale Politik, Arbeitsbericht Nr. 198 der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Eifert, Martin (2001): Electronic Government als gesamtstaatliche Aufgabe. In: Zeitschrift für Gesetzgebung, Nr.2, S.115-129.
- Fachauschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V.: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Gesellschaft, Bonn 2002.
- Gehrmann, Friedhelm / Schinzer, Heiko / Tacke, Alfred (Hg.) (2002): Public e-Procurement – Netzbasierte Beschaffung für öffentliche Auftraggeber, München.
- Grimmer, Klaus (1997): Struktur und Innovation, Baden-Baden.
- Hagen, Martin (2001): Ein Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme im Electronic Government, München.
- Jansen, Stephan / Priddat, Birger (2001): Electronic Government – Neue Potenziale für einen modernen Staat, Stuttgart.
- Kaczorowski, Willi / König, Ricarda / Meyer, Rüdiger / Wensauer, Daniel (2003): E-Government in den Bundesländern – Sachstand und Perspektiven, Bonn.

- KGSt: Elektronische Vergabe und Beschaffung in Kommunalverwaltungen – Grundlagen und Umsetzungshilfen, Bericht Nr. 4, Köln 2003.
- KGSt: Elektronische Vergabe und Beschaffung in Kommunalverwaltungen – Beispiele aus der Praxis, Materialien Nr. 2, Köln 2003.
- Klumpp, Dieter (2001): Öffentlich-private Kooperationen – Die schwierige Partnerschaft. In: Ders.: Modernisierungschance Electronic Government, Stuttgart S.47-61.
- Kubicek, Herbert / Wind, Martin (2002): E-Government ist mehr als Formulare zum Herunterladen. In: Der Städtetag, Nr. 6, S.11-14.
- Lange, Hans-Jürgen / Kersting, Norbert / Kißler, Leo (2000): Einleitung. In: Kißler, Leo u.a. (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung, Baden-Baden S.13-24.
- Lenk, Klaus (2002): Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe. In: Verwaltung und Management, Nr. 1, S. 4-10.
- Lenk, Klaus (2000): Zieldimensionen und Perspektiven der Staatsreform aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. In: Kißler u.a. (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung, Baden-Baden S.25-38.
- Lenk, Klaus / Klee-Kruse, Gudrun (2000): Multifunktionale Serviceläden, Berlin.
- Lenk, Klaus (1999): E-Government als Schlüssel zur Innovation der Verwaltung. In: Lenk, Klaus / Traunmüller, Roland (Hg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik, Heidelberg S.123-143.
- Mayntz, Renate (1997): Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande, Edgar / Prätorius, Rainer (Hg.): Modernisierung des Staates, Baden-Baden S.65-74.
- Nullmeier, Frank (2001): Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell, in: Simonis, Georg / Martinsen, Renate / Saretzki, Thomas (Hg.): Politik und Technik, Wiesbaden S.248-267.
- Priddat, Birger P. (2002): E-Government als Virtualisierungsstrategie des Staates – Demokratisierung des Wissensgesellschaft und professioneller Staat. In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Nr. 3/4, S.14-21.
- Reinermann, Heinrich: Kann „Electronic Government“ die öffentliche Verwaltung verändern. In: Verwaltungsrundschau, Nr. 5, S.164-169.
- Reinermann, Heinrich (1997): Verwaltungsinformatik und Verwaltungsreform. In: Lenk, Klaus u.a. (Hg.): Informatik in Regierung und Verwaltung, Heidelberg S.80-91.

- Reinermann, Heinrich (1989): 40 Jahre Bundesrepublik Deutschland – 4 EDV-Phasen in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltung – Organisation - Personal, Nr.3, S.126-153.
- Riehm, Ulrich u.a. (2002): TA-Projekt E-Commerce, Arbeitsbericht Nr. 78 des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, Berlin.
- Schuppan, Tino / Reichard, Christoph (2002): Neue Flächenmodelle braucht das (Flächen-) Land: Verwaltungsmodernisierung mit E-Government. In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Nr. 3/4, S.40-49.
- Snellen, Ignace (2000): Flache Hierarchien im Staatsaufbau – Von der hochdifferenzierten Verwaltung zur zweistufigen Verwaltung? In: Reinermann, Heinrich (Hg.): Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Heidelberg S.156-167.
- Traunmüller, Roland (1999): Annäherung an die Verwaltung aus der Sicht der Informatik, in: Lenk, Klaus / Traunmüller, Roland (Hg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik, Heidelberg S.21-52.
- von Lucke, Jörn (2002): E-Government – Barrieren und Hindernisse. In: Reinermann, Heinrich / von Lucke, Jörn (Hg.): Electronic Government in Deutschland – Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung, Speyrer Forschungsbericht Nr. 226, S.68-93.
- Wienhöfer, Elmar / Kastenholz, Hans / Geyer, Thomas (2001): Bürgerbeteiligung im Internet – Möglichkeiten und Grenzen elektronischer Demokratie, Arbeitsbericht Nr. 207 der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart 2001.

Kapitel 2

STRUKTURWANDEL DER VERWALTUNG DURCH E-GOVERNMENT? ENTWICKLUNGSLINIEN UND PERSPEKTIVEN DER VERWALTUNGSINFORMATISIERUNG

Klaus Grimmer

2.1 Entwicklungspfade. Von der Verwaltungsautomation zu Teleadministration und E-Government

2.1.1 Was kann die Technik?

Ausgehend von Arbeitsfeldern mit wiederkehrenden Routinen, formalisierten Abläufen und massenhaft anfallenden, standardisierten Daten hat sich der Computereinsatz in den letzten Jahrzehnten auf nahezu das gesamte Spektrum von Büro- und Verwaltungsarbeit ausgedehnt. In den Anfangsphasen herrschte die „teure und fehlerträchtige Illusion“ der Vollautomatisierung vor. Leitbild war das papierlose Büro, dessen Realisierung mit fortschreitender Technikentwicklung nur eine Frage der Zeit zu sein schien. Wenn heute einzelne Personen oder ganze Organisationen miteinander kooperieren und kommunizieren, tritt der Computer gleichermaßen als Werkzeug und als universelles Medium in Erscheinung. Die Sichtweisen vom Computer als Automat, Werkzeug oder Medium ergänzen sich also: Teilprozesse der Arbeit werden automatisiert, Rechner gleichzeitig als persönliche Werkzeuge eingesetzt und darauf aufbauend in kooperativen Beziehungen als Medium genutzt.

Dieses breite Einsatzspektrum des Computers ist das Ergebnis des Zusammenwachsens vormals getrennter Technologielinien. Dadurch wurde die Monofunktionalität (Eingabe, Ausgabe, Speicherung, Transport) technischer Geräte (Schreibmaschine, Telefon, Rechenmaschine, Kopiergerät, Kassettenrecorder usw.) ebenso überwunden wie deren Monomedialität (Texte, Sprache, Daten, Bilder, Musik).

Multimediale Technik überführt Daten, Bilder, Ton und Text in einen einheitlichen Signalstrom, der beliebig transportiert, vervielfältigt, kopiert, bearbeitet und archiviert werden kann. Dadurch können sämtliche Bürovorgänge ohne Medienbrüche abgebildet und

unterstützt werden, gleichzeitig öffnet Multimedia den Blick für neue Formen der Kommunikation, indem sich bewährte Methoden und Wege auf der Basis der technischen Möglichkeiten weiterentwickeln.

Die über den einzelnen Arbeitsplatz hinausreichenden Computeranwendungen in Büro und Verwaltung lassen sich in vier Grundformen mit unterschiedlichen Zielen gliedern.

1. Ressourcenteilung: Hard- oder Softwarekomponenten werden mehreren Kooperationspartnern zur Verfügung gestellt;
2. Prozessunterstützung: das Netz dient der beschleunigten Erledigung und dem Durchlauf solcher Vorgänge, deren Bearbeitung sich über mehrere Stationen erstreckt,
3. Kommunikation: uni- oder multimediale Dokumente werden zwischen mindestens zwei aktiven Teilnehmern über das Netz ausgetauscht;
4. Datenbereitstellung und -abruf: das Netz ermöglicht den orts- und zeitunabhängigen Datenzugriff ebenso wie die Datenbereitstellung für Dritte und garantiert die richtige Information zur richtigen Zeit in der richtigen Form am richtigen Ort.

2.1.2 Informatisierungsphasen der öffentlichen Verwaltung

Die behördliche Nutzung der IuK-Technik folgt dabei keiner eindeutigen Richtschnur, sondern war und ist das Ergebnis eines komplexen Wechselspiels zwischen technischem Fortschritt, organisatorischen und verwaltungspolitischen Konzepten sowie gesellschaftlichen Erwartungen an die Arbeit öffentlicher Verwaltungen.

Brinckmann und Kuhlmann (1990) haben für den Zeitraum von 1950 bis Mitte der 80er Jahren vier Phasen der Computerbürokratie“ unterschieden. Die vierte und letzte Periode, als „Zeit der Neuorientierung“ bezeichnet und einem Zeitraum ab 1982 zugeordnet, sehen sie charakterisiert durch die Dezentralisierung der Datenverarbeitung, gestiegene Ansprüche an die Informatisierung, zunehmende Vernetzung, neue Integrationskonzepte sowie die Erprobung von Expertensystemen. Sehen wir von den Enttäuschungen und Rückschlägen bei Expertensystemen einmal ab, sind diese Merkmale nach wie vor aktuell. Darüber hinaus erfährt der behördliche Technikeinsatz mit der ungebrochenen Ausbreitung des Internet gegenwärtig eine völlig neue Qualität. Erstmals wird es möglich, dass Verwaltungen, Bürger und Unternehmen über Computernetze ohne Medienbrüche miteinander kommunizieren. M. Wind spricht von der „Zeit beginnender Virtualität“ (M. Wind 1999: 135).

Obwohl sich die Informatisierung der öffentlichen Verwaltung rückblickend als Prozess mit vielen Kontinuitäten darstellt, gab es immer wieder auch Entwicklungsbrüche und Neuorientierungen, häufig hervorgerufen durch Markturbulenzen im Segment der IuK-

Technik. Allerdings schlägt der technische Fortschritt nicht immer sofort und unmittelbar auf die Technikkonzepte der öffentlichen Verwaltung durch, vielfach geschieht dies eher indirekt, vermittelt über das Engagement einzelner Promotoren innerhalb der Verwaltung oder über veränderte Erwartungen der Öffentlichkeit. Das gilt auch in der Zeit beginnender Virtualität: Wenn immer mehr Menschen einen Zugang zum „Netz der Netze“ besitzen, auf elektronischem Wege Überweisungen und Aktiengeschäfte tätigen, Bestellungen aufgeben und Reisen buchen, wird sich auch die Dienstleistungsdistribution der öffentlichen Verwaltungen den veränderten Erwartungen und Routinen der Bürger anpassen müssen.

2.1.3 Informatisierung öffentlicher Verwaltungen und Verwaltungsreform

Die aktuelle Reformstrategie in den öffentlichen Verwaltungen baut auf den Vorschlägen des New Public Management auf und beinhaltet im Einzelnen

- Orientierung des Verwaltungshandelns auf die Ergebnisse administrativer Leistungsprozesse statt auf deren Erstellung und die darauf konzentrierte hierarchische Regelsteuerung im Bereich Organisation, Personal und Haushalt;
- Bewertung der Effizienz administrativer Leistungsprozesse über marktliche und/oder marktähnliche Mechanismen sowie über kundendefinierte Standards bzw. politische Steuerung;
- Freiheit der Fachdienste für effiziente und effektive Leistungsgestaltung durch Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sowie durch Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung;
- Kontraktmanagement als Steuerungsinstrument sowohl zwischen Politik und Verwaltung als auch verwaltungsintern und gegenüber den Abnehmern von öffentlichen Dienstleistungen.

Organisatorische Folge wie auch Voraussetzung des neuen Steuerungsmodells, das Elemente der Marktsteuerung mit denen der politischen Regelsteuerung zu verbinden versucht, ist die Verselbständigung der Leistungseinheiten (KGSt 1993), sei es innerhalb einer Verwaltung, sei es durch Ausgliederungen – hier kommen auch public-private-partnerships oder privatrechtliche Formen zum Tragen. Im Rahmen des Globalbudgets und des Leistungsauftrages bekommt die Facheinheit die Zuständigkeit, selbst über die Ressourcen sachlicher, personeller und infrastruktureller Art zu disponieren.

Um eine Stadtverwaltung im Zuge von Dezentralisierung und Verselbständigung weiterhin in ihrer Gesamtheit steuern und darüber hinaus längerfristige Perspektiven für die Entwicklung einer Kommune gewinnen zu können, steigt die Bedeutung von Instrumenten und Verfahren des Strategischen Managements.

Strategisches Management und die Koordination verselbstständiger Bereiche bringen neuartige Anforderungen an Vernetzung und informationstechnische Unterstützung hervor.

Stichworte dieser Entwicklungen sind:

- von einer produktionszentrierten zu einer kundenzentrierten Verwaltung
- Bildung organisatorischer Netzwerk (Koordinationsnetzwerke, Leitungsnetzwerke, Politik-Netzwerke)
- wirkungsvolle Nutzung des Verwaltungswissens
- Teledienste und Mediendienste
- Telekommunikationsrecht, Signaturgesetz

Der mit den traditionellen Strukturen wie räumlicher Zuständigkeit und räumlicher Geltungsbereich, Verwaltungsbezirk, Einräumigkeit der Verwaltung, Verwaltungssitz, Besuchstagen und Sprechzeiten zum Ausdruck kommende Raum- und Zeitbezug von Einheiten und Handlungsformen der Verwaltung wird, wenn nicht abgelöst, so doch ergänzt um Strukturen, bei denen Raum wie Zeit in ihrer Bedeutung zurücktreten.

Praktische Beispiele, an denen sich die Entwicklung der Techniknutzung gut ablesen läßt sind:

- die Steuerverwaltung
- die Arbeitsverwaltung
- Bürgerbüros.

Diese Beispiele zeigen auch, dass die Nutzung der Technikpotenziale nicht notwendigerweise auch zu organisatorischen Veränderungen führen muss (Steuerverwaltung und eingeschränkt Arbeitsverwaltung), aber solche auch befördern kann (Bürgerbüros).

2.2 E-Government

Heute wird nicht mehr von Informatisierung öffentlicher Verwaltungen, sondern von einer Transformation des politisch-administrativen Systems insgesamt zu E-Government gesprochen (z.B. Reiner mann 2002, Lenk/Klee-Kruse 2000).

Unter „E-Government“ wird allgemein die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien verstanden (Reiner mann/Lucke 2002). Es geht um die Integration des Regierungs- und Verwaltungshandelns. E-Government nutzt hier die uns heute verfügbaren Informationstechnologien für den Entwurf und Betrieb neuer Geschäftsmodelle.

Nach W. Landsberg ist E-Government der Umstieg der Verwaltung von der Verwaltungsorganisation mit IT-Unterstützung zur Rationalisierung hin zum Medienauftritt der Verwaltung im Beziehungsdreieck „Verwaltung-Bürger-Wirtschaft“ und dem Internet als Kommunikationsplattform. „Das sei eine andere Verwaltung als bisher ...“ (Landsberg 2002).

2.3 Der Anspruch und die Wirklichkeit

Gerade das Beispiel von E-Government zeigt, wie weit Ansprüche und angenommene Möglichkeiten der Informatisierung öffentlicher Verwaltungen und die Wirklichkeit voneinander entfernt sind. Nullmeier spricht – nicht speziell darauf bezogen - von zwei verschiedenen Welten, der Welt der Verwaltungsreform und jener der IuK-technischen Entwicklungen, von enormen Differenzen zwischen den IT-Realitäten, Visionen und exemplarischen Realisierungen fortgeschrittener Technologie.

Ein Teil dieser Differenzen ist sicherlich darin begründet, dass die IuK-technische Industrie und ihre Herolde notwendigerweise Entwicklungen als angeblich erfolgreich darstellen und Verwaltungspraktiker eher nach dem Zufallsprinzip als aufgrund einer längerfristigen Planung die Informatisierung öffentlicher Verwaltungen vorantreiben und Optimismus verbreiten müssen. Natürlich kann das Zufallsprinzip zurückgeführt werden auf bestimmte Einflussfaktoren wie Geld, Qualifikation, Promotoren, unterschiedliche Interessen und Bereitschaften, politischen Druck. Die Differenz ist aber wohl auch darin begründet, dass viele verwaltungsorientierte Organisationswissenschaftler oder IuK-technisch orientierte Verwaltungswissenschaftler zwar allgemeine Vorstellungen der neuen IuK-Techniken haben, aber zu wenig detaillierte Kenntnisse über Funktionsbedingungen von Verwaltungsorganisationen und über Nutzungsbedingungen fortgeschrittener IuK-Technik besitzen, um für die Praxis konkrete Schwierigkeiten benennen und abstellen zu können.

2.4 Schwierigkeiten heute in der Informatisierung öffentlicher Verwaltungen

Die wirtschaftliche Situation (Haushaltssituation) der meisten Kommunen ist heute so schwierig, dass keine Zeit und Möglichkeit gesehen wird, sich mit der Organisation der eigenen Verwaltung, der Verwaltungsarbeit, mit der Personalentwicklung oder mit der Bedeutung von Kunden- und Bürgerfreundlichkeit u.a. intensiv auseinander zu setzen, neue Gestaltungen anzugehen und eine eigene kommunale Verwaltungsstruktur zu entwickeln.

Kommunalverwaltungen existieren als eine Vielzahl mehr oder weniger selbstständiger Einheiten, als Verwalter des öffentlichen und gesellschaftlichen, oft aber auch des individuellen Mangels. Ihre identitätsvermittelnde Funktion nimmt ebenso ab, wie ihre innovative Leistungsfähigkeit. Sie sind fragmentiert, Modernisierungs- und Verkrustungsprozesse verlaufen parallel. Die innere „Einheit“ einer Kommunalverwaltung geht verloren und diese wird auch nicht von der lokalen Politik dargestellt. Je nach personeller Ausstattung „verselbstständigen“ sich einzelne Verwaltungseinheiten – sei es durch Ausgliederung, sei es durch Machtverschiebungen. Es entwickelt sich eine „Molekularverwaltung“.

Als Beispiel zur konzeptuellen Krise möchte ich verweisen auf ein Papier von Heinrich Reinermann, Speyer „Barrieren für Electronic Government“ vom Juli 2002. Seine Vorbemerkung lautet: „Zusammenstellung von Eindrücken, die nicht immer und überall anzutreffen sind, aber meines Erachtens doch die Gesamtlage widerspiegeln“.

Unter 1. führt er einen Mangel an Verständnis, Leitbildern und Strategien des E-Government an und unter

- 1.1 Mängel im Verständnis von E-Government,
- 1.2 fehlendes Leitbild für Staat und Verwaltung in der Informationsgesellschaft,
- 1.3 fehlende Strategien für E-Government,
- 1.4 fehlende Umsetzungskonzepte für E-Government.

Auf die Unterpunkte im Einzelnen will ich nicht eingehen.

Unter 4. verweist Reinermann auf die „noch ausstehende Systematisierung der Verwaltung, wie sie auf Basis der neuen informationstechnischen Erreichbarkeit möglich wäre, unter 6. fordert Reinermann eine „deutlichere gesellschaftspolitische Flankierung“.

Was bleibt dann positiv zu vermelden? Ein vielfacher Aufbruch zu E-Government, nur die Ziele müssen noch gefunden werden, soll es mehr als eine neue Begründung für Einsparungen und Rationalisierung sein; auch die Wege müssen noch gebaut werden.

Schwierigkeiten ergeben sich nicht nur aus einer Konzeptionslosigkeit von Politik und Verwaltungsmanagement, sondern auch aus Interessengegensätzen zwischen Arbeitsebene, Management, Projektentwickler, Politik und Wissenschaft. Sie „leben“ auch jeweils in ganz verschiedenen Welten mit wenig Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit untereinander.

Die Entwicklung der Kommunalverwaltungen und nicht nur dieser zeigt deutlich, dass Verwaltungsmodernisierung nicht isoliert gesehen werden darf. Es ist nicht immer der erlahmende gute Wille, wenn Prozesse der Modernisierung im Sande verlaufen. Es sind viel häufiger sich verändernde Rahmenbedingungen.

2.5 Erforderlich ist konzeptionelle Arbeit

Soll die „Elektrifizierung“ oder, vornehmer, die Informatisierung des Beschaffungswesens mehr sein als eine Reihe der vielfältigen Anbausteine der Informatisierung öffentlicher Verwaltungen, bedarf es zunächst systematischer und konzeptioneller Überlegungen zum „Wofür“ öffentlicher Verwaltungen und zum „Wie“ öffentlicher Verwaltungen.

2.5.1 Öffentliche Verwaltungen – wofür?

Insgesamt ist die verfassungsrechtlich vorgegebene aber nicht durchnormierte politische Funktion öffentlicher Verwaltungen: Die Praxis der verfassungsrechtlichen Wertordnung zu sichern, die Auskömmlichkeit politisch-gesellschaftlicher Ordnung als solcher und in ihrer Ordnungs- und Leistungsfunktion für Einzelne und gesellschaftliche Assoziationen zu gewährleisten und die Teilnahmefähigkeit der Einzelnen und gesellschaftlicher Gruppen am politisch-gesellschaftlichen Leben zu vermitteln. Die Bezüge zu den Grundrechten, zum Sozial-, Demokratie- und Rechtsstaatsgebot und zur Systemfunktion der „Vollziehenden Gewalt“ sind darin eingebunden.

Aufgabe öffentlicher Verwaltungen ist- ohne hier auf Einzelheiten einzugehen - Gestaltung des „Öffentlichen, sei es direkt, sei es indirekt, indem sie öffentlich-gesellschaftliche Prozesse allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Staatsorganen (Gesetzgebung) - soweit erforderlich - „ordnen“ und „sichern“.

2.5.2 Funktionsweisen öffentlicher Verwaltungen

Analysen zeigen, dass öffentliche Verwaltungen, insbesondere Kommunalverwaltungen mehr sind als ein organisierter Zusammenhang personeller und sächlicher Ressourcen zur Erfüllung spezifischer Aufgaben. Verwaltungen arbeiten und wirken als Institutionen. Sie entwickeln eine spezifische institutionelle Prägung, die sowohl das Verhalten innerhalb der Verwaltung als auch Kommunikation und Interaktion mit der Umwelt bestimmt.

Die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung und Erledigung erfolgt nicht allein entlang rationaler Entscheidungspläne sondern ist institutionell geprägt. Verwaltungsorganisationen gewinnen ihre Funktionsfähigkeit immer nur als Institutionen. Sie entwickeln ihre eigenen Lebens- und Überlebensformen, indem sie Eigen- und Umweltinteressen – und hierzu gehören sowohl politische Leitbilder als auch Kundenbedürfnisse – in eigenständige Organisations- und Verhaltensweisen (Werte) übersetzen. Gleichzeitig bestehen gesellschaftliche Zuordnungen zu einzelnen Organisationen in Erwartung spezifi-

scher Problemwahrnehmungs- und Problemlösungsfähigkeiten. Verwaltungsorganisationen stehen so im Spannungsfeld und sind gleichzeitig das Spannungsfeld von gesellschaftlicher und institutioneller Wirklichkeit. Dies hat zur Folge, dass sich Verwaltungsorganisationen immer wieder gesellschaftlich und politisch rückbinden und so ihre Leistungsfähigkeit sichern. Nur wenn Außenanforderungen innen verarbeitet werden, d.h. Teil des institutionellen Verhaltens der Organisationsmitglieder werden, sind Verwaltungsorganisationen leistungsfähig. Verwaltungsorganisationen verfolgen so in der Selbstgestaltung weniger eine instrumentelle, sondern vielmehr eine praktische Rationalität.

Verwaltungsorganisationen zeichnet ein hohes Maß an Selbststeuerung aus. Natürlich bestimmen dabei politische Rahmenbedingungen wie Rechtsform (Amt/Behörde, Anstalt oder Körperschaft), Menge und Qualität der Aufgaben, verfügbares Personal und sein (besoldungsmäßiger) Status, was gleichzeitig über Qualifikationen und mögliche Hierarchieebenen entscheidet, verfügbare IuK-Technik und andere sächliche Ressourcen, sowie damit gegebene Kooperationsformen mit anderen Verwaltungen oder gesellschaftlich-ökonomischen Einrichtungen die Verhaltensweisen der Mitglieder einer Verwaltungsorganisation.

Allerdings können Verwaltungen nur immer begrenzt, auf sie bezogene politische Steuerungsdaten gleichzeitig verarbeiten und sich entsprechend anpassen. Ergibt sich eine Überlastung durch viele, unter Umständen widersprüchliche Anforderungen, reduziert sich die Anpassungsfähigkeit auf den kleinsten gemeinsamen Nenner aus institutionell geprägtem Verhalten der Organisation und neuen Umwelтанforderungen.

Indem Verwaltungen nicht mehr einen Arkanbereich bilden, sondern die Partizipation der Bürger möglich und zunehmend notwendig wird - bis hin zur Forderung nach der Bürgergesellschaft und der Bürgerverwaltung - erweitert sich das Verwaltungssystem zu einem offenen System. Aus den Verwaltungsorganisationen bildet sich der Staat als Institution.

2.5.3 Öffentliche Verwaltungen wie?

Die Frage nach dem „Wie“ hängt von der Art und Weise der Verantwortung ab, die am Beispiel der Kommunalverwaltungen eine Kommune in der Aufgabenerfüllung zu praktizieren hat. Handelt es sich nur um eine Gewährleistungsverantwortung, d.h., dass ein Produkt für die Kunden verfügbar ist oder handelt es sich auch um eine Erfüllungsverantwortung, d.h., dass ein Produkt in einer bestimmten Weise verfügbar ist, handelt es sich um eine Verfahrensverantwortung, d.h., dass ein Produkt in einem bestimmten – rechtsstaatlichen – Verfahren erstellt wird, oder handelt es sich auch um eine Kostenverantwortung, d.h., dass ein Produkt zu einem bestimmten Preis angeboten wird.

Die Funktionsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen wird durch die Art und Weise ihrer Strukturierung und Prozessgestaltung, die Qualifikation und das Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ihre institutionelle Stabilität bestimmt. Die Formalisierung von Prozessen und Strukturen (Verfahrensregeln, Kompetenzzuordnungen, Hierarchien, Besoldungsregeln usw.) verleihen einer Verwaltungsorganisation Stabilität und Verlässlichkeit. Die darin wieder zu findende Bürokratie hat auch positive Auswirkungen auf eine aufgabenorientierte, kooperative, konfliktarme und leistungsfähige Verwaltung.

Organisationsgestaltung ist immer ein Optimierungsprozess: Gegebene Ressourcen sind so einzusetzen, dass optimale Leistungen erbracht werden. Eine Leistung, ein Produkt ist dann optimal, wenn der (gesetzliche) Auftrag vollständig in einer für den Adressaten verständlichen bzw. konsumierbaren Weise erledigt wird bei möglichst hoher Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten und bei möglichst geringen Kosten. Gleiches gilt auch für die Wahrnehmung politisch-gesellschaftlicher Probleme.

Die Schwierigkeiten organisatorischer Gestaltungen liegen darin begründet, dass immer mehrere Ziele gleichzeitig zu realisieren sind, z.B. politikbezogene, kundenbezogene, mitarbeiterbezogene Ziele, aber auch Sparsamkeit u.a. Vorweg sind bestimmte rechtliche Vorgaben zu beachten.

Bestimmte Organisationsmaßnahmen haben meist auch Folgewirkungen, welche unter Umständen nicht erwünscht oder nicht erforderlich sind.

Die Eigenart öffentlicher Verwaltungen ist es, dass aufgrund ihres verfassungsrechtlichen und systempolitischen Auftrags ihre Gestaltung und ihre Produktionsprozesse vorrangig qualitativen Kriterien unterliegen und erst an zweiter Stelle wirtschaftliche, wettbewerbsbezogene oder kostenbezogene Kriterien entsprechend privatwirtschaftlichen Einrichtungen zum Tragen kommen können.

Verwaltungsreform hat also weniger nach den Instrumenten einer Reform zu fragen, sondern zunächst nach dem „Wofür“ und dem „Wie“. Da sich das „Wofür“ in der Regel in sehr unterschiedlichen Organisationsformen mit sehr unterschiedlicher Informatisierung realisieren lässt, ist vor einer Entscheidung über Organisationsgestaltungen Klarheit darüber erforderlich, in welcher Weise eine Verwaltung ihre Verantwortung wahrzunehmen hat.

Über Aktivitäten innerhalb einzelner Behörden hinaus erfordert die Realisierung von Teleadministration oder E-Government die Überwindung von Organisationsgrenzen, die jahrzehntelang als unverrückbar galten. Letztlich wäre es notwendig, den Behördenaufbau und die Aufgabenverteilung vom Bundesministerium bis zum Rathaus einer kreisangehörigen Kleinstadt zu hinterfragen und mit Blick auf die technischen Möglichkeiten tiefgreifende Veränderungen einzuleiten. Was aber auch heißt: Gesellschaftliche Strukturen und Interessenbündelungen entsprechend zu verändern oder sich verändern zu

lassen. Wer aber kann zum Träger und Promotor eines solch umfassenden Reorganisationsprozesses werden, wenn es sowohl an einem verwaltungsweit geteilten Problemverständnis als auch an den erforderlichen Durchsetzungsbefugnissen mangelt? Vielleicht hilft die „Zeit“, d.h. die ungesteuerte Summe vieler einzelner Veränderungs- und Entwicklungsschritte.

Überlegungen über die zukünftige Form der Kommunalverwaltungen in verschiedenen Organisationsmodellen müssen die auch längerfristig bestimmende Haushaltsmisere und die Ausgliederungs- und Dezentralisierungsentwicklung als einen zentralen Faktor einbeziehen. Eine konsequente Fortschreibung der aktuellen Entwicklung der Verwaltungsmodernisierung stellt deshalb das Modell der "Molekularverwaltung" dar. Danach werden öffentliche Aufgaben von einer Vielzahl unterschiedlicher Organisationen erfüllt, die sowohl dem privaten, dem öffentlichen oder auch dem dritten Sektor angehören können. Entsprechend der Philosophie des Neuen Steuerungsmodells bestehen die Aufgaben der Kernverwaltung in einer Initiierungs-, Moderations- und Steuerungsfunktion. Die konkreten Leistungserstellungen erfolgen durch die lokalen Dienstleister; die Auftragsvergabe erfolgt durch Kontrakte (Leistungs- und Servicevereinbarungen).

Stärker als bisher geschehen wird sich die interkommunale Zusammenarbeit intensivieren und zwar so, dass zwar jede Kommune das vollständige Dienstleistungsangebot bereithält, die Produktion aber für mehrere Kommunen konzentriert erfolgt. Auf diese Weise können auch Dienstleistungsangebote des Landkreises oder von anderen öffentlichen Einrichtungen vor Ort in einem „Front Office“ bereitgestellt werden, während die Produktion in IuK-technisch verbundenen „Back Offices“ geschieht (Lenk 2001).

Das Konzept erweitert, bedeutet einen Verbund auch mit Serviceangeboten anderer öffentlicher oder privater Einrichtungen (Sparkassen, Verkehrsbetrieben, Energie- und Wasserbetrieben, Post, öffentlichen Bibliotheken u.a.) in multifunktionalen Serviceläden herzustellen. Dies eröffnet die Möglichkeit, auch in kleineren kommunalen Einheiten bei rückläufiger Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung öffentliche Leistungen bereitzustellen (Lenk/Klee-Kruse 2000; Lenk 2002).

Wichtig ist nur, dass „Molekularverwaltung“ und „Dienstleistungsverbund“ sich organisatorisch zum „Konzern Stadt“ zusammenführen lassen, also „Moleküle“ und „Dienste“ sich aufeinander beziehen und die zentrale Steuerung, das zentrale und dezentrale Controlling und eine Beteiligungsverwaltung ihren Aufgaben gerecht werden.

Hier ergeben sich für einen bürgerorientierten Dienstleistungsverbund und das Controlling des Konzern Stadt realistische Anwendungen von E-Government – dies geschah aber auch schon als von IuK-Technik gestützten Verwaltungen gesprochen wurde.

Allerdings, der Begriff E-Government macht deutlich, dass es um eine weitere, noch bessere IuK-technisch gebundene Zukunft öffentlicher Verwaltungen geht – oder um ihre „Auflösung“ in E-Government.

2.5.4 Beschaffungswesen

Es ist zu fragen, warum der Aufwand zum „Wofür“ und „Wie“ öffentlicher Verwaltungen, geht es doch angeblich nur um eine Vereinfachung und vielleicht auch Vereinheitlichung des Beschaffungswesens.

Ich halte den Aufwand für unbedingt notwendig. Die letzten Jahre, Jahrzehnte, zeigten, dass in der Informatisierung öffentlicher Verwaltungen große Fortschritte gemacht wurden. Ob sich aber auch immer politisch zweckmäßigere, kostengünstigere und bürgerfreundlichere Verwaltungen ergeben haben – sehe ich von Massenprodukten, GIS-Anwendungen und gelungenen Realisierungen von Bürgerbüros ab - ist nicht immer sicher.

Das Problem ist, dass mit jedem Baustein der Informatisierung ein Stein in das Weichgebilde öffentliche Verwaltung eingefügt wird. Wenn wir uns nicht Zeit nehmen, das „Wofür“ und das „Wie“, also die Zusammenhänge zu bedenken, so haben wir irgendwann am Ende nur noch eine interessante Gesteinshalde. Ich erwarte nicht den großen Entwurf, aber „Muddling through“ allein genügt nicht.

Literatur

Hans Brinckmann / Stefan Kuhlmann (1990): Computerbürokratie, Opladen.

Hans Brinckmann / Martin Wind (1999): Teleadministration, Berlin.

Klaus Grimmer (2002): Was für eine öffentliche Verwaltung, insbesondere Kommunalverwaltung brauchen wir? Manuskript Kassel, September/Oktober.

Klaus Grimmer / Martin Wind (2000): Wandel des Verhältnisses Bürger und Staat durch die Informatisierung der Verwaltung. In: Georg Simonis u.a. (Hg.) Politik und Technik, PVS, Sonderheft 31/2000, S.232-247.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle), das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsatz. Köln 1993 (KGSt-Bericht 5/93).

Willy Landsberg, Electronic Government aus der Sicht der Verwaltung – Gründe, Ziele und Rahmenbedingungen. In: H. Reinermann / J.v. Lucke (Hg.), a.a.O., S.20-45.

Klaus Lenk / Gudrun Klee-Kruse (2000): Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für öffentliche Verwaltungen im Internet-Zeitalter, Berlin.

Frank Nullmeier (2001): Zwischen Informatisierung und Neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen. In: Georg Simonis u.a. (Hg.) a.a.O., S.248-267.

H. Reinermann (2002): Verwaltung in der Informationsgesellschaft. In: Klaus König (Hg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden S.163-205.

H. Reinermann (2002): Barrieren für Electronic Government, Manuskript, Speyer.

Heinrich Reinermann / Jörn von Lucke (Hg.) (2002): Electronic Government in Deutschland, Speyer 2002 (Speyerer Forschungsberichte 226).

Martin Wind (1999): Technisierte Behörde, Wiesbaden.

Kapitel 3

AKTUELLER STAND, POTENZIALE UND HERAUSFORDERUNGEN DER ELEKTRONISCHEN VERGABE UND BESCHAFFUNG

Friedhelm Gehrman

3.1 Einleitung

Die Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologie für Wirtschaft und Verwaltung nimmt unaufhaltsam zu. Auch in Einkauf und Beschaffung sind die Auswirkungen dieser Entwicklung deutlich zu spüren.

Ziel dieses Beitrages ist es, neben den Möglichkeiten und Besonderheiten des E-Procurement in der öffentlichen Beschaffung insbesondere die Herausforderungen für zukünftig folgende Projekte anhand bisher gesammelter Erfahrungen aufzuzeigen und übersichtsartig darzustellen.

Durch den Einsatz der Internet-Technologie im Beschaffungswesen eröffnen sich große Einsparpotenziale, von denen auch die öffentliche Hand in erheblichem Umfang profitieren kann. Für mehr als 254 Milliarden Euro – rund 13 Prozent des Bruttoinlandproduktes – beschafft der Staat nach Angaben des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zurzeit Sach- und Dienstleistungen. In den vergangenen Jahren sind viele empirische Erhebungen zur Frage der Einsparpotenziale durch netzbasierte Beschaffung im Public Sector durchgeführt worden. Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden: Würden die Beschaffungen elektronisch abgewickelt werden, könnten die Verwaltungskosten um 25 bis 75 Prozent und die Einkaufspreise um durchschnittlich zehn bis 30 Prozent gesenkt werden. Zusätzlich könnte die Beschaffung insgesamt beschleunigt werden. Bundesweit würden so 15 bis 30 Milliarden Euro an Steuergeldern gespart werden¹.

Das Spektrum der netzbasierter IuK-Lösungen, die unter dem Schlagwort „E-Procurement“ zusammengefasst werden, reicht von der einfachen elektronischen Kommunikation und Informationsrecherche über elektronische Katalog- und Aus-

¹ F. Gehrman in Gehrman/Schinzer/Tacke „Public Procurement, Netzbasierte Beschaffung für öffentliche Auftraggeber“, S. 14.

schreibungssysteme bis hin zu elektronischen Märkten und dem Lieferantenbeziehungsmanagement.

Bei der Umsetzung von E-Procurement Lösungen in der öffentlichen Verwaltung sind jedoch eine Reihe von speziellen Anforderungen zu berücksichtigen. Diese Anforderungen beziehen sich zum einen auf rechtliche Besonderheiten, da sich die öffentliche Hand - im Unterschied zur Privatwirtschaft - an strenge rechtliche Vorschriften und Gesetze zu halten hat. Aber auch die mehrschichtige, stark dezentrale und autonome Struktur sowie besondere organisatorische Gegebenheiten erfordern eine individuelle Herangehensweise an die Umsetzung von E-Procurement-Lösungen. Demzufolge soll hier insbesondere näher auf die strukturellen und organisatorischen Bereiche eingegangen werden.

Als Herausforderungen für erfolgreiche E-Procurement-Projekte seien beispielhaft die im Folgenden benannten Punkte aufgezählt:

Public E-Procurement zielt auf die weitreichende Integration der Lieferanten in ein B2B- oder B2G-Netzwerk ab. Nur so lassen sich signifikante Einsparungen erzielen, Ablaufprozesse und Bestellzeiten werden durch Automatisierung und Dezentralisierung deutlich verkürzt und durch die Minimierung der Fehlerquellen steigt die Qualität.

Jedoch ist oftmals die dafür notwendige Technik in der öffentlichen Verwaltung nicht vorhanden oder die vorhandene Technologie ist für derartige Projekte einfach nicht mehr geeignet. Gleiches gilt - leider - oftmals für das für erfolgreiche Projekte zwingend notwendige Know-how, die notwendigen Kompetenzen und Erfahrungen. Ein ganz wesentliches Problem spielt hierbei auch die Heterogenität der IT-Systeme in der öffentlichen Verwaltung sowie die hohe Kunst der Integration der Backoffice-Systeme in den bestehenden Ablauf.

Einen weiteren Punkt stellt das eigentliche Projektmanagement dar: Dieses Thema wird leider allzu leicht vernachlässigt, jedoch muss aber gerade hier das Zusammenspiel einer Vielzahl von Beteiligten innerhalb und außerhalb der Behörde für den Gesamterfolg koordiniert werden.

Eine weitere Herausforderung stellen Mitarbeiterschulungen im öffentlichen Dienst dar: Das Erlernen der Aufgaben und Pflichten vom einfachen Beschaffer zum qualifizierten Mitarbeiter für E-Procurement-Aufgaben ist zwingend notwendig („Mitarbeiterqualifizierung“).

Oftmals scheitern die initiierten Projekte aber auch an der nicht immer vorhandenen Akzeptanz der Mitarbeiter gegenüber neuen Herausforderungen und Umstellungen des Arbeitsplatzumfeldes. Problem hierbei ist also die „Digitalisierung der Arbeitsplätze“ in den Behörden. Hier sollte und muss bereits in der Konzeptionsphase der spätere Bearbeiter bzw. Anwender miteinbezogen werden. Aber nicht nur die Mitarbeiter auf der ausführenden Ebene, auch die Akzeptanz der Ressortverantwortlichen scheint oftmals

nicht vorhanden zu sein: Die EDV-Verantwortlichen in den Kommunen haben zwar erkannt, dass E-Government und E-Procurement notwendig sind, die Konzepte werden dann aber nur zögerlich akzeptiert und umgesetzt („Know-how-Defizite auf der Entscheidungsebene“).

Das müsste eigentlich zur Folge haben, dass der Auf- und Ausbau von eigenen E-Procurement-Abteilungen für den Projekterfolg zwingend erforderlich wird. E-Procurement-Vorhaben sollten aufgrund der strategischen Relevanz zur Chefsache erklärt werden, was leider nur in den seltensten Fällen auch so ist.

Ebenso muss die Technik durch die zuständigen Mitarbeiter beherrschbar sein hinsichtlich der Qualität der verfügbaren Systeme und ihrer Flexibilität. Das hat zur Folge, dass die Systeme einfacher an die behördenspezifischen Anforderungen angepasst werden können.

An dieser Stelle muss auch auf einen anderen Punkt eingegangen werden, der für den Gesamterfolg nicht zu unterschätzen ist: Die Benutzerfreundlichkeit der elektronischen Kataloge und der Abdeckungsgrad der zu beschaffenden Produkte spielen eine enorm wichtige Rolle für den Erfolg der Projekte. Aber gerade auch dieser Punkt wird leider allzu oft vernachlässigt und stellt den Erfolg der Projekte dann in Frage.

Schaut man an dieser Stelle auf die Verwaltungsprozesse, so kann festgehalten werden, dass sich durch den Einsatz von E-Procurement in der Beschaffung bestimmte Prozessabläufe optimieren und Kosten reduzieren lassen. Das setzt aber voraus, dass nach einer Geschäftsprozessanalyse auch eine Geschäftsprozessoptimierung erfolgen muss, d.h. erfolgreiches E-Procurement natürlich auch eine Anpassung der Prozesse und damit ein Umdenken der Mitarbeiter erfordert. Ohne Anpassung der Organisationsstruktur mit der Herbeiführung einer Zentralisierung der Aufgaben werden keine Benefits aus den E-Procurement-Projekten zu erzielen sein.

Ein ganz wesentlicher Punkt, der bisher sehr vernachlässigt wurde, muss in Zukunft verstärkt in den Blickwinkel aller Projektbeteiligten geschoben werden: Bereits mit Projektbeginn müssen die Ansätze und Werkzeuge der „Business Intelligence“ mittels der folgenden Beispiele in den E-Government-Bereich eingebracht werden („Transparenz des E-Government durch E-Procurement“):

Überblick über das Einkaufsvolumen:

Mit Hilfe der im E-Procurement anfallenden Daten ist es wesentlich leichter als bisher möglich, das tatsächliche Einkaufsvolumen zu erfassen und nach Warengruppen oder Organisationseinheiten aufzuschlüsseln.

Analyse des Einkaufsverhaltens:

So kann etwa das Einkaufsverhalten ähnlicher Abteilungen verglichen werden. Ebenso lassen sich zeitliche Veränderungen untersuchen.

Aufdecken von Einsparungspotenzial und Synergie-Effekten:

Beispielsweise hinsichtlich der Standardisierung von beschafften Gütern oder der gemeinsamen Nutzung bestimmter Ressourcen. Soll etwa ein selten benötigter Artikel beschafft werden, könnte man herausfinden, ob und wo ein derartiger Artikel schon einmal bestellt wurde, sodass die neuerliche Lieferantensuche entfällt.

Identifikation von Möglichkeiten weiterer Volumenbündelung und Lieferanten-Konsolidierung:

Nur wenn bekannt ist, welches Volumen einer Warengruppe tatsächlich beschafft wird, kann man die besonders hochvolumigen Warengruppen herausfinden und hierfür besonders günstige Preise aushandeln. Umgekehrt kann man mithilfe eines E-Procurement-Systems durch die bereit gestellten Kataloginhalte sicherstellen, dass der betreffende Artikel tatsächlich nur bei diesem Lieferanten bestellt wird.

Daten zur Lieferanten-Beurteilung:

Hierzu gehören Daten über Lieferzeiten, nicht ausgeführte Bestellungen, gemeldete Mängel, Reklamationen und Rücksendungen.

Frühzeitiges Erkennen von Problemen:

Wenn sich etwa Reklamationen bei bestimmten Lieferanten häufen oder drastische Abweichungen beim Beschaffungsvolumen einzelner Kostenstellen auftreten, kann dies frühzeitig festgestellt werden, sodass rechtzeitig Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können.

Erkennen von Trends:

Veränderungen im Einkaufsverhalten gegenüber der Vorperiode lassen sich etwa für Preisverhandlungen nutzen.

Erfolgskontrolle bei durchgeführten Veränderungen:

Der Erfolg von geänderten Einkaufsrichtlinien, Standardisierungsansätzen, Änderungen in der Einkaufsorganisation, Lieferantenwechseln u. ä. kann anhand der im E-Procurement-System anfallenden Daten beurteilt werden.

Genauere Daten für die Kostenrechnung:

So führt beispielsweise die automatische Zuordnung einer Bestellung zur Kostenstelle des Bestellers zu wesentlich besseren Kostenrechnungsdaten als dies bisher der Fall war. Auch prozessbezogene Daten fallen an, wie Bearbeitungs- oder Reaktionszeiten. Diese könnte man für eine laufende Prozesskostenrechnung einsetzen.

Bezüglich der Kosten eines erfolgreichen Public E-Procurement-Projektes bleibt festzuhalten, dass entsprechend realistische Kostenkalkulationen aufgestellt und deren Größenordnungen nicht unterschätzt werden dürfen. Die Komplexität beim Entwickeln der Konzepte und beim späteren Umsetzen wurde bisher auch von vielen Unternehmen der Privatwirtschaft unterschätzt und führte häufig zu Kostenexplosionen bei den Projekten. Dies gilt es schon im Vorhinein durch Andenken und Aufnahme der folgenden Kostenpunkte zu vermeiden:

- Die Initialkosten für Hardware, Software und das erforderliche Einführungsprojekt.
- Weitere einmalige Kosten wie beispielsweise Projektmanagement, Change Management, Abstimmung mit Lieferanten, Lieferantenanbindung Dokumentenaustausch (Connectivity), ggf. behördenweites Rollout.
- Weitere laufende Kosten wie beispielsweise Software Wartung und Update, Hardware-Wartung, Administration, User-Support (technisch und inhaltlich), Lieferanten-Management, Katalog-Management.

Hat ein Projekt bereits die Konzeptionsphase überschritten, so muss nach einer erfolgreichen Implementierung der entsprechenden Software die Zuverlässigkeit, Sicherheit und der Service des entstandenen Netzwerkes sowohl in technischer als auch in organisatorischer Hinsicht geprüft werden. Für auftretende Probleme und Fragen der bestellenden Mitarbeiter muss ein professionell organisierter Service zur Verfügung stehen.

Dazu gehört dann auch, dass die Behandlung des Katalog-Managements beachtet werden muss: Elektronische Kataloge unterschiedlicher Lieferanten müssen vereinheitlicht, integriert, ständig aktualisiert und weiter entwickelt werden. Gleiches gilt für die Lieferanten-Anbindung (Connectivity): Die technische Anbindung einer großen Zahl von Lieferanten mit den verschiedensten technischen Voraussetzungen muss realisiert und aufrecht erhalten werden.

Abschließend bleibt auf die Erfahrungen aus bzw. durch Pilotprojekte hinzuweisen: Diese müssen unbedingt systematisch gesammelt und transportiert werden, d.h. die Chancen, die Piloten als „Lokomotiven“ zur beschleunigten Erfahrungssammlung und schnelleren Verbreitung von Public E-Procurement bieten, sollten auch zukünftig weiter verstärkt genutzt werden.

Eine wichtige Rolle bei der Auswahl der Produkte spielt die Zukunftsfähigkeit der Technologie: Da die Potenziale des E-Procurement bisher erst zu einem kleinen Teil ausgenutzt werden, ist es von entscheidender Bedeutung, Systeme und Lösungen so flexibel zu gestalten, dass sie leicht weiter entwickelt werden können. Für jedes Handlungsfeld können detaillierte Kriterien-Kataloge aufgestellt werden, die als Hilfsmittel zur Planung von E-Procurement-Projekten herangezogen werden.

Der Beitrag zeigt, dass die öffentliche Beschaffung eine zentrale Rolle spielt. E-Procurement in der öffentlichen Verwaltung unterliegt jedoch einer Vielzahl von Besonderheiten. Der Erfolg von Public E-Procurement-Projekten hängt im Wesentlichen davon ab, die oben beispielhaft aufgezeigten Problemfelder in den zukünftigen Konzepten aufeinander abzustimmen und somit eine Infrastruktur für sichere Transaktionen zu schaffen. Letztendlich bietet das große Volumen der öffentlichen Beschaffung in Verbindung mit den Möglichkeiten der Kostensenkung und Prozessoptimierung ein so hohes Potenzial, dass an der verstärkten Umsetzung von E-Procurement-Lösungen für die öffentliche Beschaffung kein Weg vorbeiführen wird.

Kapitel 4

DIE ELEKTRONISCHE BESCHAFFUNG UND VERGABE IM ZUSAMMENHANG MIT DEM NEUEN STEUERUNGSMODELL

Hans-Jörg Frick

4.1 Einleitung

Die KGSt ist der von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragene Fachverband für kommunales Management. Sie wurde 1949 in Köln als "Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung" gegründet. Gemeinsam mit und für ihre Mitglieder befasst sich die KGSt mit Führung, Steuerung und Organisation der Kommunalverwaltung. Sie wird finanziert aus den Beiträgen der Mitglieder und Erlösen für besondere Leistungen, zum Beispiel Seminare und Vergleichsringe. Das macht die KGSt unabhängig vom Staat und von politischen Organisationen. Über 1600 Kommunalverwaltungen arbeiten in der KGSt zusammen, um mit ihr die eigene Leistungsfähigkeit zu verbessern und so zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung beizutragen.

Zu Beginn der 90er Jahre initiierte die KGSt mit dem so genannten Neuen Steuerungsmodell eine umfassende Verwaltungsreform in den deutschen Kommunen. Ziele des Modells sind:

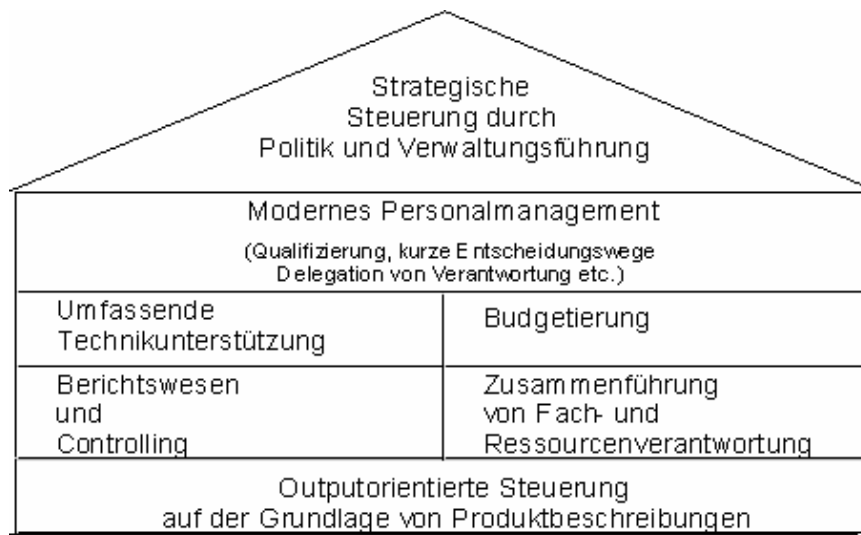
- Die Bewahrung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland,
- stärkere Orientierung am Ergebnis,
- Transparenz für Rat/Kreistag und Verwaltungsführung durch Controlling und Berichtswesen,
- Steigerung der Effizienz durch Wettbewerb, Erhöhung des Kostenbewusstseins, mehr Wirtschaftlichkeit kommunaler Leistungen und
- die Verbesserung des Leistungspotenzials durch Motivation der Beschäftigten.

Das "Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung" sollte primär durch institutionelle Veränderungen verwirklicht werden. Die Kernelemente dieses Bauplans sind:

- Klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung,

- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff,
- Steuerung auf Abstand: nicht nur Fach-, sondern auch Ressourcenverantwortung für die dezentralen Bereiche,
- dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich,
- zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen,
- Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her und
- Wettbewerb.

Abbildung 4-1: Elemente des Neuen Steuerungsmodells



Aktuell arbeitet die KGSt an einem Bericht zum Thema „Elektronische Vergabe und Beschaffung in Kommunalverwaltungen“. In diesem Bericht werden von einer sachkundigen Arbeitsgruppe sowohl die generellen Rahmenbedingungen für das Thema E-Procurement als auch konkrete Empfehlungen für die Praxis formuliert. Vertreten in der Arbeitsgruppe sind die Städte Aachen, Köln, Hamburg, Hagen, Düsseldorf, Bremen, Lörrach, Grevenbroich, der Erftkreis sowie Vertreter des Deutschen Städtetags, der Universität Witten-Herdecke und der Kanzlei Menold & Aulinger.

4.2 Wie ordnet die KGSt das Thema E-Procurement ein?

Für die KGSt ist E-Procurement ein elementarer Bestandteil von E-Government. Es ist allerdings noch schwierig, E-Government konkret zu fassen. Vorzufinden sind unterschiedliche Handlungsfelder. Es gibt Handlungsfelder, die primär einen Bürgerbezug haben, z.B. Virtuelle Rathäuser oder Kommunal-Portale. Es gibt auch E-Government-Projekte, die vor allem die internen Prozesse aufgreifen. Wobei bei allen Ansätzen ganz zentral die internen Prozesse betroffen sind. Wichtig ist die Botschaft: E-Government ist nicht nur die Neugestaltung der Bürger- und Kundenschnittstelle, sondern betrifft vor allem die internen Prozesse. Alles was man im Internet sieht, ist nur eine Spitze des Eisberges. Alles was der Bürger nicht sieht, nämlich das, was innerhalb der Verwaltung abläuft, ist die eigentliche Herausforderung bei E-Government, ist die eigentliche Organisationsarbeit.

4.3 Problemfelder des Beschaffungswesens

Wenn man die Problemfelder des kommunalen Beschaffungswesens betrachtet, dann haben wir es überwiegend mit organisatorischen Fragestellungen oder Problemdimensionen zu tun. Es gibt sicherlich auch andere wichtige Fragen: So bestehen zum Teil rechtliche Unsicherheiten, vor allem bei der Bildung von überörtlichen Einkaufsgemeinschaften. Auch haben die Kommunen viel mit Verfahrensfehlern zu kämpfen. Andere haben informationstechnische Schwierigkeiten durch viele Medienbrüche, gerade aufgrund der sehr langen und komplexen Prozesse. Es dominieren allerdings die organisatorischen Probleme wie lange Liegezeiten, viele Beteiligte am Verfahren, unklare Organisationsstrukturen, was Zentralität und Dezentralität angeht. Es gibt sehr unterschiedliche Genehmigungsrichtlinien, es fehlt an Prozesstransparenz etc. Was ich damit sagen will, ist, es dominieren bei der Umsetzung von E-Procurement organisatorische Fragestellungen, oder anders gesagt, die Problemfelder sind organisatorisch bedingt. Das hat bereits Professor Gehrman in seinem Beitrag betont.

4.4 Potenziale von E-Procurement

Bei E-Procurement sind unterschiedliche Nutzeneffekte zu differenzieren: zum einen Markteffekte, d.h. es können z.B. durch Mengenbündelung oder auch ein größeres Anbieterspektrum bessere Preise am Markt durchgesetzt werden. Die Transparenz des

Marktes wird besser. Das andere sind Prozesseffekte durch die Optimierung der Abläufe und diese sind weitreichender als die marktbezogenen Wirkungen. Für mich ist das wieder ein Argument zu behaupten, dass die Einführung von E-Procurement nicht primär eine technische, sondern vor allem eine organisatorische Herausforderung ist. Dabei geht es vor allem um die Schaffung effizienter Prozesse und Strukturen. Und hier ist der direkte Bezug zum Neuen Steuerungsmodell gegeben. Die KGSt hat bereits einen generellen Rahmen für das Thema vorgegeben. Im „NSM-Methodenkasten“ finden wir unterschiedliche Einsatzmöglichkeiten und Instrumente vor, die den Kommunen zur Verfügung stehen. Allerdings müssen die Möglichkeiten in einen strategischen Rahmen gegossen werden, wollen wir den Verwaltungsreform-Ansatz wirklich ernst nehmen.

In diesem Zusammenhang sind für mich neben der umfassenden Technikunterstützung zwei Dinge ganz wichtig, wenn wir uns mit dem Thema elektronische Beschaffung und Vergabe befassen: die Budgetierung und die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Es ist für eine wirtschaftlich arbeitende Kommune von zentraler Bedeutung, dass die dezentralen Einheiten autonom beschaffen können. Das geht eben nur über die Budgetierung. Die Kosten müssen dann auch dem Verursacher zugeordnet werden können. Hierfür brauchen wir die entsprechenden Instrumente der Kosten-Leistungsrechnung. Das sind zwei Aspekte des neuen Steuerungsmodells, die unmittelbar auch in die Beschaffung hineingreifen.

Für die Einordnung der Beschaffung in den Rahmen des Neuen Steuerungsmodells hat die KGSt im Jahr 1997 einen Bericht mit dem Titel „Organisation des Einkaufs“ veröffentlicht, in dem klar gesagt wird: die Sach- und Finanzverantwortung liegt im NSM bei den Fachbereichen, also dezentral. Jeder Fachbereich ist für die Beschaffung der von ihm benötigter Waren und Dienstleistungen selbst verantwortlich. Die Annahme ist klar: die Bedarfe können dezentral schneller und flexibler erkannt und gedeckt werden. Der finanzwirtschaftliche Rahmen wird durch die Budgetierung vorgegeben.

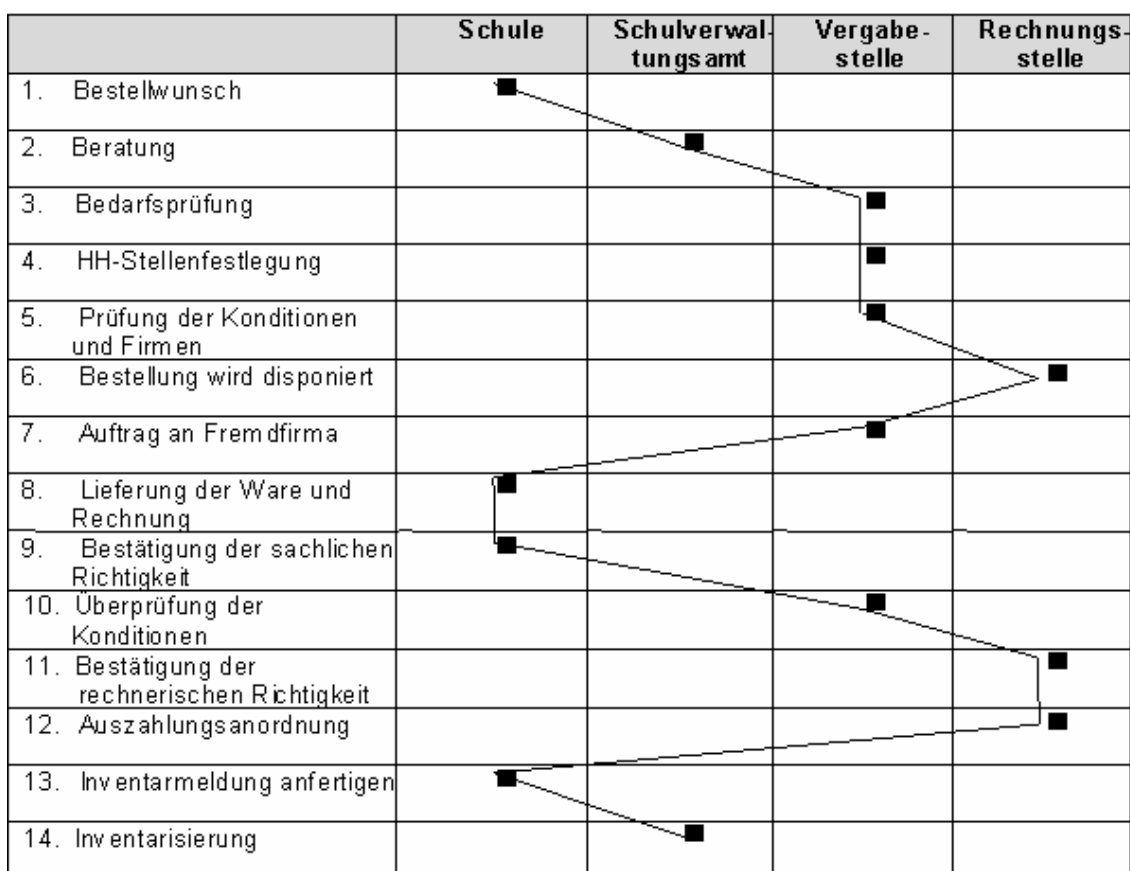
Hierzu möchte ich Ihnen ein Beispiel (s. Abbildung 4–2) vorstellen, das - wie Sie sehen werden - mit Technik überhaupt nichts zu tun hat. Ich möchte Ihnen zeigen, wie eine Bestellung an einer Schule über eine zentrale Vergabestelle aussieht. Wie man sieht verläuft der Prozess quer durch mehrere Organisationseinheiten, von der Bedarfsformulierung in der Schule bis zur Inventarisierung im Schulverwaltungsamt.

Abbildung 4–2: Bestellvorgang an einer Schule über eine zentrale Vergabestelle

	Schule	Schulverwaltungsamt	Vergabestelle	Rechnungsstelle
1. Bedarfsermittlung	■			
2. Beratung			■	
3. Mitteldisposition	■			
4. Auftragserteilung an Lieferanten	■			
5. Lieferung der Ware und Rechnung	■			
6. Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit	■			
7. Bezahlung der Rechnung per Überweisung	■			
8. Führung des Kontogegenbuchs	■			
9. Inventarisierungsmeldung und jährlicher Verwendungsnachweis	■			
10. Inventarisierung		■		

Bei einer (budgetierten) Schule mit Schulgirokonto sieht das ganz anders aus (s. Abbildung 4-3). Schulgirokonto bedeutet, die Schule hat ein Budget und ein eigenes Konto, über das sie autonom Bestellungen abwickeln kann. Zum Beispiel: Papier, Stifte, Scheren usw. In dem neuen Modell sehen die Abläufe ganz anders aus. Die Schule formuliert einen Bedarf, die Vergabestelle hat bei der Beschaffung lediglich eine beratende Funktion, was etwa Qualitätsunterschiede des Papiers oder Rahmenverträge angeht, und die Schule führt ihren Beschaffungsprozess vollkommen autonom durch. Lediglich die Inventarisierung findet – wenn notwendig - bei der Schulverwaltung statt. Auslöser für diese Prozessverbesserung ist nicht die Technik, sondern allein die Budgetierung.

Abbildung 4–3: Bestellung an einer Schule mit Schulgirokonto



Durch die dezentrale Ressourcenverantwortung in den Kommunen hat sich in der Praxis allerdings eine Situation entwickelt, dass nicht nur die Verantwortung für das Einkaufsgeschäft bei der dezentralen Einheiten liegt, sondern auch die eigentliche Beschaffung dort stattfindet. Dies ist ein großer Unterschied. Ich kann natürlich für etwas verantwortlich sein, für mein Budget, für meinen Beschaffungsprozess, kann aber trotzdem eine zentrale Beschaffungsstelle damit beauftragen, das Einkaufsgeschäft durchzuführen. In den langen Jahren der zentralen Mittelbewirtschaftung war der Wunsch der Kommunen sehr groß, sich von den zentralen Einheiten frei zu machen und die Dinge auch tatsächlich selbst operativ in die Hand zu nehmen. Deswegen finden wir seit der Einführung des NSM in vielen Kommunen eine Einkaufsorganisation vor, in der überwiegend dezentral beschafft wurde und wird ohne Inanspruchnahme zentraler Beschaffungseinheiten, die natürlich wirtschaftlicher arbeiten können als viele kleine Fachdienste. Grundsätzlich deshalb meine Aussage: dem Modell einer dezentralen Ressourcenverantwortung mit dezentralem Einkauf steht vor allem der Vorteil der Kosteneinsparung durch eine zentrale Beschaffung entgegen. Das ist ein zentraler Punkt, mit dem wir uns heute – auch im Rahmen der Diskussion um E-Procurement - befassen müssen.

Beide Modelle haben Nachteile, sowohl was einen stark zentralisierter Einkauf als auch einen vollkommen dezentralen Einkauf anbelangt. Beim zentralen Modell kann es zu Kommunikationsschwierigkeiten kommen, dass nicht die richtigen, d.h. aus fachlicher Sicht sinnvollen oder geeigneten Dinge beschafft werden usw. Beim neuen Steuerungsmodell mit einer stark dezentralen Beschaffung herrscht die Tendenz zu vielen unkoordinierten Vergaben mit relativ hohen Verwaltungskosten, vor allem für Personal. Im Endeffekt muss jede Kommune für sich entscheiden, welcher Grad an Zentralität und Dezentralität für ihre Organisation des Einkaufs der richtige ist. Die Verwaltung muss sich vor allem überlegen, wie dies dann auch tatsächlich organisatorisch umgesetzt wird.

Die KGSt hat in dem KGSt-Bericht 1/1997 „Organisation der Einkaufs“ Empfehlungen hierzu gegeben, welche Aufgaben dezentral und welche zentral wahrgenommen werden sollen. Grundaussage des Berichtes ist: Der Fachbedarf sollte dezentral beschafft werden. Bei der Feuerwehr sind dies beispielsweise Schläuche oder Schutzanzüge. Der zentrale Einkauf ist für den Einkauf von übergreifendem Bedarf zuständig, hat die Funktion der Koordinierung und übernimmt strategische Aufgaben wie Rahmenverträge vereinbaren, Artikelkataloge anlegen, Grundsatzentscheidungen treffen etc. Hierbei wird die zentrale Beschaffungsstelle als Service-Einheit verstanden, und dies muss meines Erachtens auch der Ansatz für E-Procurement sein. Nur so kann sich in den Kommunen ein professionelles Beschaffungsmanagement etablieren. Die entscheidenden Fragen sind hierbei Prozess- und Personalfragen. Mit Technikunterstützung hat dies erst in zweiter Linie etwas zu tun.

Ich habe Ihnen ein weiteres Beispiel mitgebracht: einen Leitfaden über die Beschaffungszuständigkeiten für die budgetierten Dienststellen in der Stadt Regensburg (s. Abbildung 4-4).

Eine wesentliche Aussage des KGSt-Berichtes zum elektronischen Einkauf ist, dass mit der elektronischen Beschaffung und Vergabe quasi eine „virtuelle Zentralisierung“ des Einkaufs geschaffen wird. Es bieten sich dadurch Möglichkeiten, die Vorteile eines zentralen Einkaufs mit denen der dezentralen Ressourcenverantwortung zu verknüpfen. Die Vorteile der Zentralität liegen vor allem in der Mengenbündelung, aber auch in einem einheitlichen Verständnis über die Qualität, über einheitliche Ansprechpartner bei der Vereinbarung von Rahmenverträgen etc. Die Vorteile der dezentralen Ressourcenverantwortung liegen in erster Linie in der schnelleren und gezielteren Bedarfserkennung.

Abbildung 4–4: Zuständigkeiten im Beschaffungswesen für budgetierte Dienststellen. Beispiel der Stadt Regensburg

Zuständigkeiten im Beschaffungswesen für budgetierte Dienststellen				
Zentrale Beschaffung durch Hauptamt	Zentrale Beschaffung durch Organisationsamt	Zentrale Beschaffung durch Organisationsamt	Beschaffung durch budgetierte Dienststelle	Beschaffung durch budgetierte Dienststelle
aus übergeordnetem Konzerninteresse	aus übergeordnetem Konzerninteresse	freiwillige Teilnahme budgetierter Dienststellen für jeweils 1 Jahr möglich	- mit Wertgrenze -	- ohne Wertgrenze -
Zeitschriften und amtliche Verkündigungsblätter für den zentralen Umlauf ▲ Nr. 1	<ul style="list-style-type: none"> • DV-Geräte und Software ▲ Nr. 2.1 • Büromöbel ▲ Nr. 2.2 • Kopiergeräte ▲ Nr. 2.3 • Büromaschinen und Arbeitsgeräte über <u>10.000 DM</u> im Einzelfall (ohne DV-Geräte und Kopiergeräte) ▲ Nr. 2.4 • Visitenkarten ▲ Nr. 2.5 • Reparatur von Schreibmaschinen ▲ Nr. 2.6 • Papier für Plotter ▲ Nr. 2.7 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürobedarf (einschl. Papier unter 100.000 Blatt) ▲ Nr. 3.1 • Toner und Tintenpatronen für Drucker und Plotter ▲ Nr. 3.2 • Kalender ▲ Nr. 3.3 	<ul style="list-style-type: none"> • Büromaschinen und Arbeitsgeräte bis <u>10.000 DM</u> im Einzelfall (ohne DV-Geräte und Kopiergeräte) ▲ Nr. 4. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sonstiger Verwaltungsbedarf (einschl. Papier ab 100.000 Blatt) ▲ Nr. 5.1 • Bücher ▲ Nr. 5.2 • Zeitschriften und amtliche Verkündigungsblätter (soweit nicht für den zentralen Umlauf bestimmt) ▲ Nr. 5.3

▲ = Verweis auf Erläuterungen

4.5 Zusammenfassende Thesen

Zusammenfassend möchte ich die folgenden Thesen zum Zusammenhang von E-Procurement und Neuem Steuerungsmodell formulieren:

- E-Procurement kann aus meiner Sicht die Grundlage für ein strategisches und vor allem Controlling-basiertes Beschaffungsmanagement sein. Die Kommunen erwarten sich durch E-Procurement eine Unterstützung für ihr Controlling, z.B. konkrete Kennzahlen, mit Aussagen wie „Was bekommen wir für unseren Euro?“, „Wie teuer oder günstig kaufen wir ein?“, „Wie gut sind unsere Prozesse?“ usw. Interessant wird es dann, wenn man mit diesen Werten in den kommunalen Vergleich geht: „Wie kauft die Stadt X ein, wie Stadt Y?“, „Wo gibt es Verbesserungspotenziale?“ etc. Dabei ist E-Procurement ein Hilfsmittel, weil die technischen Systeme die Prozesse transparent machen können.
- Ganz wichtig ist: nicht das „e“ bringt die Einsparungen. Bedeutend ist, dass die Prozesse verändert werden müssen. Das neue Steuerungsmodell bietet aus meiner Sicht den richtigen und notwendigen Ansatz, um wirkungs- und ergebnisorientiert auf die Prozesse der Verwaltung zu schauen. Ich hatte die virtuelle Zentralisierung erwähnt. Wir können Vorteile des zentralen Einkaufs mit dezentraler Ressourcenverantwortung verbinden. Da bietet die Technik enorme Potenziale, die wir nutzen können.

- E-Procurement stellt neue Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten. Das gilt für E-Government insgesamt. Das Neue Steuerungsmodell beinhaltet einen Personalentwicklungsansatz, daran sollten wir uns erinnern und den sollten wir nutzen. Neue Strukturen und verändertes Arbeiten erfordert auch die Qualifizierung der Beschäftigten. Gleichzeitig müssen wir auf die Gestaltung dieses Reformprozesses schauen. Das sehen wir besonders bei Technikprojekten. Erfahrungen zeigen, dass die Einführung von Dokumenten-Management-Systemen in der Mehrzahl der Fälle nicht an der Technik, sondern an der Blockade der Beschäftigten scheitert. Man hat in der Vergangenheit die Veränderungen am Arbeitsplatz, die mit solchen Systemen zusammenhängen oft unterschätzt. Die Einführung von technisch orientierten Veränderungsprojekten erfordert ein strukturiertes und professionelles Veränderungsmanagement. Und man kann auch aus dem lernen, was wir in letzten Jahren an Fehlern in diesem Bereich gemacht haben.
- Meiner Ansicht nach darf all das - nicht nur das E-Procurement, sondern auch E-Government allgemein - nicht nur vorangebracht werden, weil es modern ist, weil es den Beschäftigten Spaß macht, weil die Technik so „schön“ ist oder weil die Internet-Seiten so schön bunt sind. Kurz gesagt: E-Procurement ist kein Selbstzweck, sondern muss in strategische Handlungskonzepte eingebunden werden. Nur so können wir nachhaltig Akzeptanz bei all denen gewinnen, die für den Erfolg wichtig sind. Bei E-Government sind dies in erster Linie die Bürger, im Beschaffungswesen vor allem die örtlichen Unternehmen. Die Kommunen können einen Paradigmenwechsel in der Kommunikation zwischen Verwaltungen und Bietern bewirken. Das erfordert allerdings ein verändertes Denken und ein strategisches und strukturiertes Vorgehen.

4.6 Anhang

Fragen an den Autor im Rahmen der Workshop-Diskussion

Frage: Welches sind die wichtigsten Aspekte einer Strategie, wer sind die wichtigen strategischen Akteure die E-Procurement vorantreiben können?

Herr Frick: Ich würde sagen, Strategieformulierung ist nicht das Problem. Das Problem ist die Umsetzung, in strategischen Handlungskonzepten zu denken und zu arbeiten. Eine Strategie formulieren, das ist eine relativ leichte Übung. Aber für mich ist eine ganz wichtige Frage: Wer sind die zentralen Akteure in Hinblick auf die Umsetzung? Interessant ist, dass überall dort, wo die Verwaltungsführung explizit hinter den Projekten steht bzw. der Initiator war - das war in Hamburg, in Düsseldorf, in Bremen so - dort kommen die Projekte gut voran. Dort ist das E-Procurement eingebunden in einen strategischen Rahmen. Im Fall von Bremen ergibt sich das erstens durch Media@Komm und zweitens durch die Vorarbeiten im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung. Hinzu kommt dort auch, dass trotz der schlechten Finanzlage die informationstechnische Ausstattung auf einem recht modernen Stand gehalten wurde. So können relativ schnell Dinge umgesetzt werden, mit schnellen Erfolgen. Ich denke, Strategie ist wichtig, aber es ist nicht nur Strategie, die zum Erfolg führt.

Frage: Was sind die konkreten Erfahrungen bei der Umsetzung und was sind die Anforderungen an die Beschäftigten?

Herr Frick: Das Schlimme ist, man hat während der letzten Jahre viele schlechte Erfahrungen bei der Einführung von elektronischen Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung gemacht. Das heißt, man hat bei der Reform oftmals den Faktor Personal nicht genügend berücksichtigt. Es standen die Konzepte im Vordergrund, nicht die Menschen. Man hat sich zu wenig überlegt, wie reagieren die Beschäftigten auf Veränderungen, welche Anforderungen müssen die Beschäftigten mitbringen, um die neuen Rollen wahrzunehmen. Es kommt sehr auf einen Punkt an: Wie bekomme ich Akzeptanz für Veränderungen? Dies ist vor allem eine Aufgabe der Führung. Überall dort, wo Führungskräfte selbst hingestanden sind und sich für Projekte eingesetzt haben, wo sie wirklich auch Vorbild waren, dort hat es funktioniert. Man kann es auch positiv formulieren. Man muss die Führung dafür gewinnen, dass sie dahinter steht, dass sie für Ideen und Projekte wirbt. Wir müssen die Mitarbeiter aktiv einbinden, nicht erst, wenn der Kick-Off-Workshop durchgeführt wird und man dort bekannt macht, in der nächsten Woche werden die Arbeitsplätze umgestellt. Oder: „Ihr Beschäftigten bekommt 100 Seiten Unterlagen, da steht alles drin was Ihr machen müsst, dort könnte Ihr alles nachlesen“. Man muss begleitende Unterstützung bieten wie Hotlines für fachliche und tech-

nische Unterstützung, wo man anrufen kann und wo tatsächlich jemand da ist. Man muss überlegen: „Wie kann ich das fördern, was an Potenzialen vorhanden ist?“ Es gibt vielfältige Erfahrungen aus E-Government- bzw. aus Internet-Projekten. Oft haben sich dort gute Projekte entwickelt, wo Leute ein hohes persönliches Engagement mitbringen. Das folgt allerdings keiner Logik. Man muss also beobachten, wo solche engagierte Leute sind und die müssen gefördert werden.

Frage: Wie sehen Sie das Verhältnis zwischen der Dienstleistungsfunktion des Einkaufs, der Entscheidungsfreiheit der einzelnen Stellen und der Mengenbündelung? Glauben Sie, dass ein Zwang notwendig ist, oder kann der zentrale Einkauf alleine durch die Kraft der Preise funktionieren?

Herr Frick: Im KGSt-Bericht 1/1997 „Organisation des Einkaufs“ empfehlen wir eine möglichst große Entscheidungsfreiheit für die dezentralen Fachbereiche. Hier geben wir auch klare organisatorische Empfehlungen, wie das in der Praxis geschehen kann. Die Freiheit braucht aber Regeln. Das bedeutet, die Fachbereiche müssen sich aus Gründen der Wirtschaftlichkeit oder aus Gesamtsteuerungsgesichtspunkten an gewisse Rahmenregeln bei der Beschaffung halten. Die Freiheit sollte also nicht unbegrenzt sein.

Frage: In Baden-Württemberg haben wir 1.111 Gemeinden, davon haben etwa 100 mehr als 20.000 Einwohner. Bei diesen könnte ich mir die virtuelle Zentralität innerhalb der einzelnen Kommunen vorstellen. Wo sieht die KGSt rein institutionell für diese virtuelle zentrale Beschaffung den Platz, wenn ich die anderen über 1000 Gemeinden in Baden-Württemberg betrachte?

Herr Frick: Dies ist eine Frage, die generell beim Thema E-Government diskutiert wird. Auf Dauer werden die Kommunen ihre E-Government-Aktivitäten nicht alleine fortführen können. Vor allem nicht die kleinen Kommunen. Das macht auch aus volkswirtschaftlicher Sicht keinen Sinn, denn überall werden dann Dinge doppelt und mehrfach entwickelt. Wir müssen also nach Akteuren und Institutionen suchen, die eine Bündelungsfunktion für die Kommunen wahrnehmen. Dies ist im Idealfall eine Region. Doch was ist eine Region? Ich sehe hier eine neue Aufgabe für die Kreise in der Rolle als Dienstleister für die Gemeinden. In Schleswig-Holstein gibt es z.B. Projekte, in denen solche Modelle diskutiert und erprobt werden. Es wird ja in der Kommunalwissenschaft generell über die Zukunft der Kreise und der Kreisverwaltungen diskutiert. Vielleicht ergeben sich aus der E-Government-Debatte neue Chancen und Aufgaben für diese Verwaltungsebene.

Kapitel 5

BETREIBERMODELLE DER ELEKTRONISCHEN BESCHAFFUNG UND VERGABE UND DEREN RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Norbert Dippel

5.1 Einleitung

Vor allem die sich stetig verschlimmernde Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte hat dazu geführt, dass die Beschaffungsprozesse bei den Kommunen und anderen öffentlichen Auftraggebern unter einem starken Veränderungsdruck stehen. Eine mögliche Lösung der Probleme wird oftmals in der Einbeziehung moderner Informationstechniken bei der Beschaffung und Vergabe, dem so genannten E-Procurement, gesehen. Gründe hierfür sind:

- **Kostensenkung:** Die Anwendung von Software bei der Durchführung des „Verwaltungsfachverfahrens Beschaffung“ führt zu erheblichen Einsparungen bei den Prozesskosten. Grund hierfür ist, dass redundante Vorgänge vermieden werden können und manuelle Vorgänge weitestgehend entfallen.¹
- **Wettbewerbsvorteile:** Die Nutzung des Internets bei der Bekanntmachung der Aufträge führt zu einer Verbreiterung des Wettbewerbs und damit oftmals zu einer Reduzierung der Anschaffungskosten. Außerdem lassen sich bei der digitalen Abwicklung des Vergabeverfahrens leichter Einkaufsgemeinschaften bilden und Beschaffungsvorgänge bündeln, sodass durch die Vergrößerung der Marktmacht oftmals günstigere Preise erzielt werden können.
- **Rechtssicherheit:** Die Anwendung von Software kann durch entsprechende Unterstützungsfunktionen die Mitarbeiter der Vergabestelle entlasten und zur Rechtssicherheit der Vergabeverfahren beitragen

¹ Z.B. das Kopieren und Versenden der Verdingungsunterlagen sowie etwaige postalische Benachrichtigungen der Bieter.

- **Korruptionsprävention:** Für den Fall, dass die zur Anwendung kommende Technik entsprechende Funktionen aufweist, kann dies zu einer höheren Transparenz im Vergabeverfahren führen und damit auch der Korruptionsprävention dienen.

Angesichts der geschilderten Vorzüge des E-Procurements wollen viele Kommunen und andere öffentliche Auftraggeber entsprechende Systeme anschaffen. Sowohl die Investitionskosten als auch die mit der Einführung des E-Procurements erzielbaren Vorteile hängen wiederum sehr stark von der Frage ab, welches Betreibermodell gewählt wird.

5.2 Betreibermodelle

Die verschiedenen Betreibermodelle lassen sich grundsätzlich nach zwei Kriterien unterscheiden.

- Zum einen kann eine Lösung danach unterschieden werden, ob sie selbst entwickelt oder als fertiges Produkt eingekauft werden soll („make or buy“; s. 5.2.1).
- Zum anderen kann danach unterschieden werden, ob die Beschaffung oder Vergabe im Eigen- oder Fremdbetrieb durch einen Dienstleister wahrgenommen wird. Unter diese Fallgruppe sollen auch Zusammenschlüsse von mehreren Vergabestellen gefasst werden (s. 5.2.2).

Nachfolgend sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen dieser unterschiedlichen Lösungen kurz umrissen werden.

5.2.1 Eigen- oder Fremdentwicklung der Vergabesoftware bzw. eines Marktplatzes oder eines Kataloges

Die Frage, ob ein Produkt selbst oder fremdentwickelt wird, ist grundsätzlich rechtlich unerheblich. Entscheidend ist, dass das Produkt selbst vergaberechtskonform ist.

Aufgrund der vielfältigen Erörterungen zu dem Thema vergaberechtskonforme Software soll hierzu auf eine umfassende Darstellung verzichtet werden.² Die nachfolgende Darstellung soll sich daher auf einen Gesichtspunkt beschränken, der bislang in den einschlägigen Veröffentlichungen nicht gebührend beachtet wurde, nämlich das Dokumentationsgebot.

Das Dokumentationsgebot ist ein allgemeiner vergaberechtlicher Rechtsgrundsatz, der

² S. zur elektronischen Vergabe: Weyand 2001; Höfler 2000: 449 ff.; Malmendier 2001: 178ff.; Mosbacher 2001: 573ff.

- dem Transparenzgebot des § 97 Abs. 1 GWB,
- den Bestimmungen über die Anfertigung eines Vergabevermerks (§ 30 Nr. 1 VOL/A bzw. VOB/A)³ und aus
- den allgemeinen Grundsätzen ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns
- entspringt.⁴

Das Dokumentationsgebot besagt im Kern, dass die Vergabestelle ihre wesentlichen Entscheidungen in einem Vergabeverfahren zeitnah dokumentieren muss, sodass der Gang des Verfahrens im Rahmen einer Vergabeakte schlüssig und vollständig dokumentiert wird.⁵

Die Dokumentation hat zeitnah mit der jeweiligen Entscheidung zu erfolgen. Damit ist es der Vergabestelle verwehrt, am Ende eines Vergabeverfahrens bzw. anlässlich eines Nachprüfungsverfahrens eine Dokumentation zu erstellen.⁶ Derartige nachgeschobene Erwägungen, mit der Entscheidungsbegründungen im Nachhinein dokumentiert würden, sind somit grundsätzlich irrelevant. Grund hierfür ist, dass sie die aus der Situation gewonnene Einschätzung für die weitere Vorgehensweise im Hinblick auf ein ausgeschriebenes Vergabe- oder Verhandlungsverfahren nicht mehr dokumentieren können. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die Dokumentationspflicht des Auftraggebers auf eine bloße Förmelerei reduziert würde, deren materielle Einhaltung im Belieben des Auftraggebers stünde.⁷

Inhaltlich erstreckt sich die Dokumentationspflicht auf alle wesentlichen Entscheidungen und Abläufe. Darunter fallen z.B.:

³ § 30 Nr. 1 VOL/A lautet: „Über die Vergabe ist ein Vermerk anzufertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält“. § 30 VOB/A lautet: „Über die Vergabe ist ein Vermerk zu fertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die einzelnen Begründungen enthält“. Zum Vergabevermerk s. Müller – Wrede 2001, § 30 Rz. 10 –12; Schäfer 2001, § 30 Rz. 12 ff.

⁴ Beschluss der Vergabekammer des Landes Hessen beim Regierungspräsidium Darmstadt v. 29. Mai 2002 Az.: 69 d – VK 15, Ziffer II Nr. 3; Vgl. Beschluss des Vergabesenats des Brandenburgischen Oberlandesgerichts v. 3. August 1999, Az.: 6 Verg 1/99, S. 34 (amtlicher Umdruck).

⁵ Vgl.: Beschluss der Vergabekammer des Landes Hessen beim Regierungspräsidium Darmstadt v. 29. Mai 2002 Az.: 69 d – VK 15, Ziffer II Nr. 3; Beschluss der Vergabekammer bei der Bezirksregierung Lüneburg v. 31. Mai 2002, Az.: 203 – VgK – 09/ 2002; Beschluss des Vergabesenats des Brandenburgischen Oberlandesgerichts v. 3. August 1999, Az.: 6 Verg 1/99, S. 34 (amtlicher Umdruck)

⁶ Beschluss der Vergabekammer des Landes Hessen beim Regierungspräsidium Darmstadt v. 29. Mai 2002 Az.: 69 d – VK 15, Ziffer II Nr. 3

⁷ Beschluss der Vergabekammer des Landes Brandenburg beim Ministerium für Wirtschaft v. 30. Juli 2002, Az.: VK 38/02, Nr. 2a.

- Name und Anschrift der Beteiligten⁸,
- Auswahl der Verfahrensart⁹,
- Abweichungen von Regelfristen¹⁰,
- Etwaige Aufklärungsgespräche¹¹,
- Prüfung und Wertung der Angebote (inkl. Zwischenschritte und einzelne Teilwertungen)¹²,
- Auswahlentscheidungen im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs¹³,
- Gründe für die Aufhebung einer Ausschreibung¹⁴.

Auf diese Dokumentation haben die Bieter einen Anspruch, der als subjektives Recht anerkannt ist und somit auch gerichtlich durchgesetzt werden kann.¹⁵

Das Dokumentationsgebot hat eine große Bedeutung im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit von Lösungen der E-Vergabe bzw. E-Beschaffung. In beiden Fällen müsste nämlich gewährleistet sein, dass der Vorgang der Bedarfsdeckung im Sinne einer elektronischen Vergabeakte dokumentiert wird. Somit muss der Gang des Vergabeverfahrens aus dem jeweiligen Programm heraus vollständig und fälschungssicher dokumentiert werden.

Hierzu ist zwingend erforderlich, dass im Rahmen eines Workflow-Systems entsprechende Begründungsfelder vorgehalten werden. Sollten die Begründungen nachträglich z.B. im Sinne einer „ergebnisorientierten Dokumentation“ geändert werden, müssen diese Änderungen dokumentiert werden. Die Dokumentation muss zwingend Auskunft darüber geben, wer wann was geändert hat.

⁸ Vgl. Portz 2000, § 30 Rz. 10; . Schäfer 2001, § 30 Rz. 13.

⁹ Diesbezüglich besteht sogar eine explizite Regelung in § 3a Nr. 3 VOL/A, § 3 Nr. 5 VOL/A.

¹⁰ Müller – Wrede 2001, § 30 Rz. 6; Vgl. Schäfer 2001, § 30 Rz. 12.

¹¹ Beschluss der Vergabekammer bei der Bezirksregierung Lüneburg v. 31. Mai 2002, Az.: 203-VgK-09/2002, S. 7 ff..

¹² Beschluss der Vergabekammer bei der Bezirksregierung Lüneburg v. 31. Mai 2002, Az.: 203-VgK-09/2002, S. 7 ff..

¹³ ebenda.

¹⁴ Beschluss der Vergabekammer des Landes Brandenburg beim Ministerium für Wirtschaft v. 30. Juli 2002, Az.: VK 38/02, Nr. 2a.

¹⁵ Beschluss der Vergabekammer des Landes Brandenburg beim Ministerium für Wirtschaft v. 30. Juli 2002, Az.: VK 38/02, Nr. 2 a; Beschluss der Vergabekammer des Landes Hessen beim Regierungspräsidium Darmstadt v. 29. Mai 2002 Az.: 69 d – VK 15, Ziffer II Nr. 3; Beschluss des Vergabesenats des Brandenburgischen Oberlandesgerichts v. 3. August 1999, Az.: 6 Verg 1/99, S. 34 (amtlicher Um-
druck).

Misst man derzeit auf dem Markt befindliche Beschaffungs- oder Vergabelösungen an diesem Kriterium, so kann man unschwer erkennen, dass hier oftmals noch ein großes Nachholbedürfnis von Seiten der Betreiber elektronischer Marktplätze oder Kataloglösungen und Systementwickler besteht.

Damit soll der Punkt „make or buy“ verlassen werden. Nunmehr sollen die Konstellationen des zweiten Abgrenzungskriteriums, nämlich der eigenen Durchführung der E-Vergabe und E-Beschaffung bzw. der Einschaltung Dritter, untersucht werden.

5.2.2 Eigen- oder Fremdbetrieb der E-Vergabe und E-Beschaffung

Wie eingangs ausgeführt, lassen sich die Betreibermodelle grundsätzlich dahingehend unterscheiden, ob der öffentliche Auftraggeber E-Beschaffung bzw. E-Vergabe selbst ausführt oder einen Dritten bei der Erfüllung dieser Aufgabe einschaltet.

Die Konstellation, dass der öffentliche Auftraggeber E-Beschaffung und E-Vergabe selbst betreibt, ist grundsätzlich rechtlich unbedenklich. Deshalb soll nachfolgend das Augenmerk auf den Fremdbetrieb gelenkt werden. Darunter werden auch Beschaffungszusammenschlüsse von öffentlichen Auftraggebern gefasst.

Beschaffungs- bzw. Vergabemodelle

Im Rahmen der E-Vergabe bzw. E-Beschaffung werden vornehmlich drei verschiedene Modelle diskutiert.¹⁶

Stellvertretermodell

Beim Stellvertretermodell gründen die öffentlichen Auftraggeber eine Einkaufsgemeinschaft. Sie schließen mit dieser einen Vermittlungsvertrag und erteilen ihr Vollmacht für die Durchführung der Beschaffung. Die Einkaufsgemeinschaft führt dann die Ausschreibung stellvertretend für den jeweiligen öffentlichen Auftraggeber, d.h. auf dessen Rechnung und in dessen Namen durch. Vertragspartner ist somit immer der jeweilige öffentliche Auftraggeber und nicht die Einkaufsgemeinschaft. Die Zuschlagsentscheidung wird von einem Gremium der an dem konkreten Beschaffungsvorgang beteiligten öffentlichen Auftraggeber getroffen.

Im Hinblick auf die E-Vergabe bzw. E-Beschaffung wäre denkbar, dass die Einkaufsgemeinschaft einen internetgestützten Marktplatz oder einen elektronischen Katalog betreibt, der dann zur Durchführung der verschiedenen Verfahren genutzt wird.

¹⁶ Malmendier/Müller 2002: 132, 140.

Das Stellvertretermodell führt im Hinblick auf die vergaberechtlichen Bindungen zu keiner Veränderung, da die öffentlichen Auftraggeber Vertragspartner sind und sich das zur Anwendung kommende Recht nach deren Auftraggebereigenschaft richtet. Sinn und Zweck eines derartigen Stellvertretermodells könnte u.a. in der Verringerung der Investitionskosten zur Anschaffung dieser neuen Technik und in der Vergrößerung der Marktmacht liegen.

Zwischenhändlermodell

Beim Zwischenhändlermodell wird eine rechtlich, wirtschaftlich und verwaltungstechnisch von den einzelnen öffentlichen Auftraggebern unabhängige Organisation geschaffen. Diese Einkaufsgemeinschaft tritt nicht als Stellvertreter der jeweiligen öffentlichen Auftraggeber auf, sondern kauft die Beschaffungsgegenstände im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Später werden die beschafften Güter an die jeweiligen Mitglieder weiter veräußert.

Vergaberechtlich unbedenklich wäre eine derartige Weiterveräußerung nur dann, wenn dieses Geschäft als so genanntes In-House-Geschäft¹⁷ nicht ausschreibungspflichtig wäre.

Auch bei dieser Konstellation könnte z.B. der Zwischenhändler die Vergabeverfahren als E-Vergabe bzw. E-Beschaffung durchführen.

Ebenso wie das Stellvertretermodell führt das Zwischenhändlermodell im Hinblick auf die zur Anwendung kommenden vergaberechtlichen Vorschriften zu keiner Änderung. Würde die Einkaufsgemeinschaft die Rechtsform einer GmbH tragen, so wäre sie nach § 98 Nr. 2 GWB öffentlicher Auftraggeber. Sollten sich beispielsweise Kommunen zulässigerweise zu einem Zweckverband zusammenschließen, wäre dieser öffentlicher Auftraggeber nach § 98 Nr. 3 GWB.

Letztendlich bestünde der Sinn dieses Zusammenschlusses auch wieder in einer Erhöhung der Marktmacht und der damit verbundenen Realisierung von Einsparungspotenzialen. Außerdem würden auch hier die Investitionskosten für die E-

¹⁷ S. zum in-house-Geschäft Beschluss des Bayerischen Obersten Landesgerichts v. 22. Januar 2002, Az.: Verg 18/01. Demnach liegt ein In-House-Geschäft liegt - vereinfacht dargestellt - nach bisheriger Rechtsprechung nur dann vor, wenn die Dienstleistung von einer Stelle erbracht wird, die dem Geschäftsbetrieb des öffentlichen Auftraggebers zugerechnet wird. Dies ist wiederum nur dann der Fall, wenn

- der Auftraggeber über den Partner eine Kontrolle ausübt, wie über eine eigene Dienststelle (sog. Beherrschung) und
- dieser Partner seine Tätigkeit im Wesentlichen für den öffentlichen Auftraggeber ausübt, der seine Anteile innehat.

Vergabe bzw. E-Beschaffung von sämtlichen Mitgliedern des Zwischenhändlermodells getragen, so dass sich die Kostenbelastung des Einzelnen reduziert.

Sonstige Einschaltung Dritter

Eine letzte Fallgruppe möchte ich als sonstige Einschaltung Dritter bezeichnen. Darunter würde z.B. die Nutzung eines externen Marktplatzes durch einen öffentlichen Auftraggeber oder die sonstige Unterstützung bei der Durchführung eines Vergabeverfahrens fallen.

Auch hier bliebe der öffentliche Auftraggeber Vertragspartner, wobei er sich bei der Durchführung des Vergabeverfahrens bestimmter Dienstleistungen Dritter bedient.

Im Hinblick auf die E-Vergabe bzw. E-Beschaffung käme hier z.B. die Nutzung eines Internetmarktplatzes oder sonstige Unterstützung wie z.B. die Bereitstellung der zur Abgabe von digitalen Angeboten notwendige Technik in Betracht.

Die rechtlichen Grenzen für die jeweiligen Betreibermodelle ergeben sich u.a. aus

- vergaberechtlichen (5.2.2) und
- kartellrechtlichen (5.2.3)

Bestimmungen.¹⁸

5.2.3 Vergaberechtliche Bestimmungen

Im Hinblick auf die vergaberechtlichen Bestimmungen soll nachfolgend auf den

- Grundsatz der Letztverantwortlichkeit der Vergabestelle und dem
 - Grundsatz der losweisen Vergabe / Mittelstandsförderung
- eingegangen werden.

5.2.3.1 Grundsatz der Letztverantwortlichkeit der Vergabestelle

Öffentliche Aufträge sind nach § 2 Nr. 3 VOL/A unter der ausschließlichen Verantwortung der Vergabestelle zu vergeben. Auch wenn diese Vorschrift keine explizite Entsprechung in der VOB/A findet, herrscht Einigkeit darüber, dass sie sinngemäß auch bei Bauvergaben Anwendung findet.¹⁹

Aus dem so genannten Grundsatz der „Letztverantwortlichkeit der Vergabestelle“ folgt, dass die Vergabestelle die ausschließliche und unteilbare Verantwortung dafür trägt,

¹⁸ Organisationsrechtliche Betrachtungen werden nachfolgend nicht erörtert.

¹⁹ Müller 2000, § 2 Rz. 40.

dass die Grundsätze der Vergabe, vor allem der zentrale Grundsatz ausreichenden Wettbewerbs, sowie die aus ihnen sich ergebenden Einzelschriften eingehalten werden.²⁰ Die dabei zu treffenden Entscheidungen kann die Vergabestelle nicht delegieren, sondern muss diese selbst treffen.²¹

Zu den wesentlichen Entscheidungen gehören u.a.:

- die Eignungsprüfung der Bewerber/Bieter²²,
- Prüfung der Angemessenheit des Preises²³,
- die Zuschlagsentscheidung²⁴.

Grundsätzlich ist es somit unzulässig, die Durchführung des Vergabeverfahrens an eine dritte Person zu übertragen, um sich so der Verantwortung zu entziehen.²⁵ Dies bedeutet aber nicht, dass die Einschaltung Dritter als Geschäftsbesorger unmöglich ist. Vielmehr lässt sich aus § 16 VgV ableiten, dass für die Einschaltung Dritter im Vergabeverfahren durchaus Raum ist.²⁶

Misst man die eingangs geschilderten Betreibermodelle an dem Grundsatz der Letztverantwortlichkeit der Vergabestelle so ergibt sich Folgendes:

Stellvertretermodell: Im Rahmen des Stellvertretermodells ist der öffentliche Auftraggeber selbst Vertragspartner. Dies bedeutet, dass er auch die wesentlichen Entscheidungen im Vergabeverfahren eigenverantwortlich zu treffen hat. Dabei kann er sich nicht durch seinen Stellvertreter vertreten lassen.

Letztendlich würde sich das Stellvertretermodell auf die Nutzung technischer Einrichtungen wie z.B. einem Katalogsystem oder einer Beschaffungsplattform erstrecken. Außerdem könnten Unterstützungsmassnahmen erfolgen. So könnte der Stellvertreter beispielsweise die Angebotsauswertung vorbereiten. Die eigentliche Entscheidung im Wertungsprozess muss aber vom öffentlichen Auftraggeber erfolgen, wobei sich diese

²⁰ Beschluss des Vergabesenats bei dem Oberlandesgericht Düsseldorf v. 18. Oktober 2000, Az.: Verg. 3/00, S. 32 (amtlicher Umdruck).

²¹ Müller 2000, § 2 Rz. 40.

²² Vgl.: Beschluss der Vergabekammer des Landes Hessen beim Regierungspräsidium Darmstadt v. 29. Mai 2002 Az.: 69 d – VK 15, Ziffer II Nr. 3; Beschluss des Vergabesenats des Brandenburgischen Oberlandesgerichts v. 3. August 1999, Az.: 6 Verg 1/99, S. 34 (amtlicher Umdruck); Müller 2000, § 2 Rz. 40;

²³ Müller 2000, § 2 Rz. 40.

²⁴ Beschluss der Vergabekammer bei der Bezirksregierung Lüneburg v. 31. Mai 2002, Az.: 203 VgK 09/2002, S. 9 m.w.N..

²⁵ Roth 2001, § 2 Rz. 26.

²⁶ So auch Malmendier/Müller 2002, 132/143.

zwingend inhaltlich mit der vorbereiteten Auswertung auseinandersetzen muss. Ein bloßes Abnicken der von dritter Seite vorbereiteten Entscheidungen genügt diesen Anforderungen nicht und wäre deshalb unzulässig.²⁷

Zwischenhändlermodell: Bei dem Zwischenhändlermodell wird der Zwischenhändler Vertragspartner und fungiert folglich auch als Vergabestelle. Insoweit bestehen hier keine Kollisionen mit dem Grundsatz der Letztverantwortlichkeit der Vergabestelle.

Ob und inwieweit die Weiterveräußerung an den eigentlichen Bedarfsträger wieder vergaberechtliche Fragen aufwirft, hängt maßgeblich davon ab, ob dieses Verhältnis als In-House-Geschäft ausgestaltet ist.

Sonstige Einschaltung Dritter: Die sonstige Einschaltung Dritter im Rahmen einer E-Vergabe oder E-Beschaffung birgt - ähnlich dem Stellvertretermodell - eine erhebliche Gefahr, dass gegen den Grundsatz der Letztverantwortlichkeit der Vergabestelle verstoßen wird.

Damit ist es einem öffentlichen Auftraggeber nicht ohne weiteres möglich, den Beschaffungsvorgang z.B. an einen kommerziellen Marktplatzbetreiber abzugeben. Auch hier dürften sich die Beiträge des Dritten lediglich auf Unterstützungsfunktionen bzw. der Einräumung technischer Möglichkeiten belaufen.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass die Einschaltung externer Stellen bei der E-Vergabe bzw. E-Beschaffung aufgrund des Grundsatzes der Letztverantwortlichkeit der Vergabestelle nur in engen Grenzen zulässig ist.

5.2.3.2 Grundsatz der losweisen Vergabe / Mittelstandsförderung

Wie eingangs geschildert, wird ein großes Potenzial der elektronischen Beschaffung bzw. elektronischen Vergabe in der dadurch ermöglichten Bildung von Einkaufsgemeinschaften gesehen. Ob entsprechende Betreibermodelle tatsächlich die erwarteten Einsparungspotenziale heben können, hängt unter anderem vom Grundsatz der losweisen Vergabe und der Reichweite der intendierten Mittelstandsförderung ab.

Nach § 97 Abs. 3 GWB sind die mittelständischen Interessen vornehmlich durch die Aufteilung der Aufträge in Fach- und Teillose angemessen zu berücksichtigen.

Diese mit dem Vergaberechtsänderungsgesetz eingeführte Regelung stellt substantiell keine Änderung der Rechtslage dar.²⁸ Vielmehr hat § 4 VOB/A die Teilung von Aufträgen in Fach- und Teillose schon ehemals vorgesehen. Im Bereich der VOL/A schreibt § 5 Nr. 1 vor, dass Auftraggeber die Aufträge soweit dies zweckmäßig ist, in Lose zerle-

²⁷ Vgl. Beschluss des Vergabesenats bei dem Oberlandesgericht Düsseldorf v. 18. Oktober 2000, Az.: Verg. 3/00, S. 30 ff. (amtlicher Umdruck).

²⁸ Hailbronner, § 97 Rz. 155.

gen sollen, damit sich auch kleinere und mittlere Unternehmen am Vergabeverfahren beteiligen können.

Vor diesem Hintergrund besteht ein Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite ermöglichen E-Vergabe und E-Beschaffung größere Mengen im Rahmen eines Auftrags auf dem Markt nachzufragen. Auf der anderen Seite sehen die Vorschriften der Verdingungsordnungen vor, dass die Aufträge nach Möglichkeit mittelstandsgerecht gestückelt werden. Diese Forderung ist weit mehr als eine unverbindliche Zielsetzung, da die entsprechenden Bestimmungen als subjektive Rechte i.S.d. § 97 Abs. 7 GWB ausgestaltet sind.²⁹

Hier bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung dieses Problems annimmt. Letztendlich wird jedoch nach momentaner Rechtslage kein Weg an einer Einzelbetrachtung vorbeigehen. Dabei ist im Vorfeld einer Vergabe zu prüfen, ob die Bündelung von Aufträgen oder die losweise Vergabe für die Vergabestelle zweckmäßiger ist.³⁰

Damit sind jedenfalls Betreibermodelle, die eine automatische Bündelung von Beschaffungsvorhaben vorsehen, zumindest sehr bedenklich. Da sowohl das oben geschilderte Stellvertretermodell als auch das Zwischenhändlermodell einen hohen wirtschaftlichen Mehrwert durch entsprechende Zusammenschlüsse und Bündelungen erzielen, dürfte hier ein erhebliches rechtliches Problemfeld liegen.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Verpflichtung zur losweisen Vergabe und der Aspekt der Mittelstandsförderung die mit den Betreibermodellen typischerweise verbundene Bündelung von Beschaffungsvorhaben durchaus begrenzen können.

Als nächstes soll untersucht werden, ob und inwieweit die verschiedenen Betreibermodelle zur E-Vergabe und E-Beschaffung durch das Kartellrecht eingeschränkt werden.

5.3 Kartellrechtliche Zulässigkeit von Betreibermodellen zur E-Vergabe und E-Beschaffung

Sobald sich verschiedene Auftraggeber zusammenschließen, um im Rahmen eines Betreibermodells ihren Bedarf im Wege der E-Vergabe bzw. E-Beschaffung zu decken, setzt das Kartellrecht Grenzen.

Maßgebliche Vorschrift ist § 1 GWB. Danach sind „horizontale“ d.h. zwischen den Wettbewerbern wirkende Vereinbarungen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder

²⁹ Hailbronner, § 97 Rz. 155.

³⁰ Roth, 2001, § 5 Rz. 3; Malmendier/Müller, 2002, 132, 142.

Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, verboten. Auch wenn diese Vorschrift unternehmensbezogen formuliert ist, ist es heute herrschende Meinung, dass sie auf die öffentliche Hand Anwendung findet, soweit diese auf dem Markt als Nachfrager tätig wird.³¹

Die von § 1 GWB untersagte Beschränkung des Wettbewerbs kann in den von Einkaufskooperationen angestrebten Preisnachlässen und sonstigen günstigen Konditionen (Zahlungsmodalitäten, Garantie etc.) liegen. Grundsätzlich wird man davon ausgehen können, dass die Bündelung von öffentlichen Aufträgen durchaus geeignet sein kann, die Marktverhältnisse durch Wettbewerbsbeschränkungen zu beeinflussen. Insoweit könnte der Anbieter auf andere staatliche Nachfrager ausweichen, wenn er mit überzogenen Forderungen nach Preisnachlässen oder sonstigen Vorteilen konfrontiert wird. Bündeln die Beschaffer ihre Beschaffungsvorgänge, so entfällt diese Ausweichmöglichkeit zumindest im Hinblick auf die an der Bündelung beteiligten Nachfrager.

Ob tatsächlich einer Nachfragebündelung wettbewerbsbeschränkende Wirkung zukommt, ist in jedem Einzelfall im Hinblick auf den sachlich und räumlich relevanten Markt zu untersuchen. Dabei sind die jeweiligen Marktverhältnisse auf Anbieter- und auf Nachfragerseite zu berücksichtigen.

Schon diese Differenzierung macht deutlich, dass von Nachfragebündelungen nicht grundsätzlich eine Wettbewerbsbeschränkung ausgeht.

Außerdem muss berücksichtigt werden, dass nur solche Nachfragebündelungen kartellrechtswidrig sind, die den Wettbewerb auf dem betreffenden Markt spürbar beeinträchtigen. Dieses ungeschriebene Tatbestandsmerkmal setzt voraus, dass die Nachfragebündelung mehr als nur unbedeutende Auswirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse des konkreten Marktes hat.³² Der konkrete Markt ist dabei produktspezifisch zu bestimmen. Dies kann sehr unterschiedlich sein.

Wie der relevante Markt zum Beispiel auf typische Artikel der E-Beschaffung (standardisierte Büroartikel, Hygieneartikel, Mengenverbrauchsgüter) zu bestimmen ist, muss deshalb im Detail geprüft werden.

Außerdem ist der nachgefragte Anteil an dem jeweiligen Markt im Einzelfall zu untersuchen. So geht das Bundeskartellamt in seiner so genannten „Bagatellbekanntmachung“³³ davon aus, dass Wettbewerbsbeschränkungen in der Regel dann nicht relevant seien, wenn nur ein kleiner Kreis rechtlich und wirtschaftlich selbstständiger kleiner und mittlerer Unternehmen beteiligt sind und der Marktanteil dieser Unternehmen weniger als 5 % beträgt.

³¹ Jungbluth, § 130 Rz.1 a ff.; Bechthold, 1999, § 1 Rz. 2ff.; Emmerich, § 130 Abs. 1 Rz. 13ff..

³² Bechthold, § 1 Rz. 37ff.; Bunte in Langen/Bunte, § 1 Rz. 174ff..

³³ Bekanntmachung Nr. 57/80 v. 8 Juli 1980 BAnz. Nr. 133.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass auch für öffentliche Auftraggeber die Möglichkeit besteht, sich auf den Ausnahmetatbestand des § 4 Abs. 2 GWB zu berufen. Diese Vorschrift stellt Vereinbarungen und Beschlüsse kleiner und mittlerer Unternehmen, die den gemeinsamen Einkauf von Waren oder gewerblicher Leistungen zum Ziel haben, von dem Kartellverbot des § 1 GWB frei.

Voraussetzung ist jedoch, dass diese Kooperation den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt nicht wesentlich beeinträchtigt. In der Vergangenheit war stark umstritten, ob sich auch die öffentliche Hand auf diesen Ausnahmetatbestand berufen kann. In jüngerer Zeit scheint sich eine entsprechende Anwendung jedoch zu bestätigen. So hat das Bundeskartellamt in seinem Tätigkeitsbericht 1999/2000 eine entsprechende Freistellung für möglich gehalten, wenn die Waren für den Eigenbedarf beschafft werden und die sonstigen Voraussetzungen der Vorschriften erfüllt sind. Diese Ansicht wird im Kern von verschiedenen Oberlandesgerichten geteilt³⁴. Die Berufung auf den Ausnahmetatbestand dürfte vor allem kleinen und mittleren Kommunen ermöglichen, ihre Beschaffungsvorhaben im Rahmen der E-Vergabe bzw. E-Beschaffung zu bündeln.

Als Faustregel kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Bündelung öffentlicher Beschaffungsvorgänge im Rahmen eines Betreibermodells zur E-Vergabe oder E-Beschaffung kartellrechtlich unbedenklicher wird, je leichter der Anbieter auf sonstige Nachfrager (andere öffentliche Auftraggeber, gewerbliche Nachfrager, Endverbraucher) ausweichen könne. Werden Beschaffungsvorgänge gebündelt, die typischerweise von der öffentlichen Hand nachgefragt werden, dürfte die kartellrechtliche Unzulässigkeit regelmäßig zu bejahen sein.

Ob und inwieweit E-Vergabe oder E-Beschaffung gegen kartellrechtliche Bestimmungen verstößt, ist somit weniger eine Frage des Betreibermodells. Vielmehr ist diese Frage danach zu beantworten, welche konkreten Wirkungen zum Beispiel aus der Beschaffungsbündelung im Rahmen der E-Vergabe oder E-Beschaffung entstehen.

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass für die E-Beschaffung und E-Vergabe durchaus verschiedene Betreibermodelle denkbar sind, deren konkrete rechtliche Zulässigkeit aber durch die engen Grenzen des Vergabe- und Kartellrechts bestimmt werden. Gerade beim Zusammenschluss mehrerer Nachfrager dürfte hier ein erhebliches Risiko liegen.

³⁴ OLG Düsseldorf, WuW 1998, S. 720 (721ff.); OLG Celle, NZBau 2002, 576ff..

5.4 Beschaffung von E-Vergabe bzw. E-Beschaffung

Abschließend soll nunmehr der Frage nachgegangen werden, wie im Rahmen der aufgeführten Betreibermodelle die für die Durchführung von E-Vergabe bzw. E-Beschaffung notwendigen technischen Voraussetzungen (Marktplatz, Katalog, Workflow) beschafft werden können. Nachfolgend geht es somit um die „Beschaffung der E-Beschaffung und E-Vergabe“.

Hat sich ein öffentlicher Auftraggeber entschlossen, seine Bedarfsdeckung auf E-Procurement umzustellen, steht er vor der Frage, welche Technologie, also Workflow-Management-Tools, Marktplatzlösung oder Katalogsysteme beschafft werden sollen. Angesichts der noch relativ jungen Systemlösungen und Unternehmen auf der Anbieterseite dürfte die Verwaltung oftmals noch kein klares Bild über den Beschaffungsgegenstand haben. Hier stellt sich die Frage, wie diese Situation im Rahmen einer Beschaffungsstrategie aufgefangen werden kann. Dabei kristallisieren sich vor allem zwei Wege heraus:

- Der öffentliche Auftraggeber vergibt einen Auftrag zur Durchführung eines Pilotverfahrens an einen oder mehrere Anbieter (z.B. Durchführung eines Beschaffungsvorgangs mit dem jeweiligen Testsystem). Die durch die anschließende Auswertung des Pilotverfahrens erworbene Fachkenntnis kann dann als Grundlage einer förmlichen Vergabe dienen. In rechtlicher Hinsicht ist diesbezüglich u.a. Folgendes zu beachten:
 - Das am Pilotverfahren beteiligte Unternehmen darf an der Vorbereitung oder Durchführung des späteren Vergabeverfahrens (insbes. Erstellen des Leistungsverzeichnisses) nicht mitwirken, da sonst eine unzulässige Projektantenstellung vorliegen könnte.
 - Sollte ein Bieter durch seine Beteiligung an dem vorangegangenen Pilotverfahren über „Sonderwissen“ verfügen, welches er auch für das Vergabeverfahren nutzen kann, muss die Vergabestelle dieses Sonderwissen durch eine entsprechende Information sämtlicher Bieter ausgleichen. Ansonsten könnte ein Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorliegen.

- Keinesfalls kann vor dem Hintergrund eines erfolgreichen Pilotverfahrens auf die Ausschreibung des eigentlichen Beschaffungsauftrages verzichtet werden. Insoweit verstößt insbesondere die spätere „stillschweigende Beschaffung“ der Technik des Pilotverfahrens für andere Verwaltungsbereiche gegen die Pflicht zur Ausschreibung. Im Klagefall kann dies zu erheblichen Verzögerungen der Beschaffung und einer empfindlichen Kostenbelastung der Kommune führen.
- Als weitere Möglichkeit kommt in Betracht, eine Lösung für eine kleine Organisationseinheit der Verwaltung zu beschaffen. Für den Fall, dass sich diese Lösung als sinnvoll und zuverlässig erweist, könnte sie dann auf andere Verwaltungseinheiten ausgeweitet werden. In vergaberechtlicher Hinsicht wäre dabei Folgendes zu beachten:
 - Die etwaige Ausweitung der Produkthanwendung ist grundsätzlich ein ausschreibungspflichtiger Vorgang.
 - Eine erneute Ausschreibung kann jedoch vermieden werden, wenn in die Ausschreibung der „kleinen Anwendung“ die etwaige Ausdehnung auf andere Verwaltungsbereiche als Option aufgenommen wird.
 - Im Hinblick auf die zu schätzende Auftragssumme ist der Wert der Optionen mit einzurechnen. Dies kann für die Frage, ob der Auftrag national oder europaweit ausgeschrieben werden muss (Schwellenwert 200.000 €) entscheidend sein.
- Letztendlich dürfte die vergaberechtskonforme Anschaffung einer E-Procurement-Lösung auch für den beschaffenden öffentlichen Auftraggeber eine hohe Herausforderung darstellen. Angesicht der hohen Risiken, die mit vergaberechtswidrigen Beschaffungen einhergehen, dürfte diese Belastung aber unumgänglich sein.

5.5 Abschlussthese

E-Vergabe und E-Beschaffung werden mittelfristig die Beschaffungspraxis prägen.

Vor dem Hintergrund der Investitionskosten und der durch Beschaffungsbündelungen erzielbaren Einsparungen wird die neue Technik zu einem deutlichen Anstieg von Einkaufsgemeinschaften der öffentlichen Hand, insbesondere im kommunalen Bereich, führen.

Letztendlich werden sich aus kartell- und vergaberechtlichen Gründen nicht sämtliche derzeit diskutierten Verbände und Betreibermodelle realisieren lassen. Insbesondere im Bereich der Beschaffungsbündelungen ist hier ein Hemmnis in der Hebung erhoffter Einsparungspotenziale zu sehen.

Literatur

- Bechthold In: Bechthold, *GWB-Kommentar*, § 1 Rz. 37 ff.;
- Bunte In: Langen / Bunte, *GWB-Kommentar*, § 1 Rz. 174 ff..
- Emmerich In: Immenga / Mestmäcker, *GWB-Kommentar*, § 130 Abs. 1 Rz. 13 ff.. Zur Gegenansicht: s. die Nachweise bei Emmerich, in Immenga Mestmäcker, *GWB-Kommentar*, § 130 Abs. 1 Rz. 35.
- Hailbronner In: Byok / Jaeger (Hg.) *Kommentar zum Vergaberecht*, § 97 Rz. 155.
- Höfler (2000): *Die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge*, NZBau S.449 ff.
- Jungbluth in Langen / Bunte (1999): *GWB-Kommentar*, § 130 Rz.1 a ff.; Bechthold, *GWB-Kommentar*, 2. Aufl. § 1 Rz. 2 ff.
- Malmendier / Müller in Gehrman / Schinzer / Tacke (2002): *Public E-Procurement, Virtuelle Einkaufsgemeinschaften der öffentlichen Hand*, S.132ff.
- Malmendier (2001): *Rechtliche Rahmenbedingungen der elektronischen Vergabe*, *VergabeR*, 178 ff.
- Mosbacher (2001): *Elektronische Vergabe: Neue Möglichkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen*, *DÖV*, 573 ff..
- Müller – Wrede (2001) In: Müller –Wrede (Hg.) *Verdingungsordnung für Leistungen VOL/A*, *Kommentar*, 1. Aufl. § 30 Rz. 10 –12.
- Müller (2000) In: Daub / Eberstein (Hg.) *Kommentar zur VOL/A*, 5 Aufl. § 2 Rz. 40.
- Portz (2000) In Daub / Eberstein (Hg.) *Kommentar zur VOL/A*, 5 Aufl. § 30 Rz. 10.
- Roth (2001) In: Müller –Wrede (Hg.) *Verdingungsordnung für Leistungen VOL/A*, *Kommentar*, 1. Aufl., § 2 Rz. 26.
- Schäfer (2001) In: Motzke / Pietzcker / Prieß (Hg.) *VOB Teil A*, 1 Aufl. 2001, § 30 Rz. 12ff.
- Weyand, Rudolf (2001): *Leitfaden Elektronische Ausschreibung und Vergabe*.

Kapitel 6

CHANCEN UND ERFOLGSBEDINGUNGEN VON EINKAUFSSKOOPERATIONEN IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Michael Eßig

6.1 Begriff und Konzept der Kooperation aus ökonomischer Sicht

6.1.1 Steuerungs- und Wirkungsmechanismen: Kooperation als „hybride Institution“

Der Begriff Kooperation entstammt der lateinischen Sprache und kann im weitesten Sinne mit „Zusammenarbeit“ übersetzt werden (vgl. Eßig 1999: 44, Kaufmann 1993: 24). Innerhalb der Betriebswirtschaftslehre hat sich eine eindeutige Definition nicht durchgesetzt (vgl. Linné 1993: 24). Die Begriffsbestimmung wird stattdessen über die konstituierenden Merkmale Kooperationsumfang, Kooperationssubjekt und Kooperationsgrundlage möglich:

1. Bezugnehmend auf die oben angesprochene etymologische Herkunft ist die Kooperation durch ein Spannungsfeld zwischen Autonomie und Interdependenz gekennzeichnet (vgl. Tröndle 1987: 23). Die kooperierenden Subjekte bewahren zwar einerseits ihre juristische und wirtschaftliche Unabhängigkeit, geben diese aber andererseits partiell für eine Zusammenarbeit auf. Zusammenarbeit muss sich folgerichtig auf Teilbereiche beschränken. Gleichzeitig bedingt die prinzipielle Unabhängigkeit auch eine Entscheidungsfreiheit über Beitritt und Verlassen von Kooperationen.
2. In der Literatur ist umstritten, welche Kooperationssubjekte im Mittelpunkt der Kooperationsforschung stehen sollten (vgl. Kronen 1994: 28-31). Schrader (1993: 223) betrachtet primär Einzelwirtschaften bzw. Einzelinstitutionen als kooperierende Subjekte: „Kooperation ist ein weitdefinierter Begriff, der in der deutschsprachigen Betriebswirtschaftslehre in der Regel mit zwischenbetrieblicher Kooperation gleichgesetzt wird.“ Öffentliche Institutionen wie Bundes-, Landes-, Kommunalverwaltung, Stadtwerke, Gebietskörperschaften etc. können

also durchaus als Kooperationssubjekte im zwischenbetrieblichen Sinne verstanden werden. Andere Arbeiten bzw. Definitionen berücksichtigen demgegenüber auch innerbetriebliche Kooperationen (zwischen Abteilungen bzw. Individuen) und überbetriebliche Kooperationsformen (beispielsweise zwischen den Subjekten Gewerkschaft und Arbeitgeberverband) (vgl. beispielsweise Boettcher 1974: 21). Es ist unumstritten, dass die Kooperation mindestens zwei Kooperationssubjekte umfasst.

3. Bindende vertragliche Vereinbarungen werden in der Literatur nicht durchgängig als begriffskonstitutives Merkmal der Kooperation angesehen (vgl. Schrader 1993: 223). Die Zusammenarbeit beruht zwar immer auf einer (zumindest indirekten) Willenserklärung der Kooperierenden, diese muss jedoch nicht in schriftlicher Vertragsform mit hohem Bindungscharakter vorliegen. Statt dessen stellt Kooperation den Oberbegriff für eine Vielzahl von Erscheinungsformen, die in diesem Abschnitt mit Hilfe des institutionenökonomischen Erklärungsansatzes eingeordnet werden sollen.

Institutionen werden - in Anlehnung an Williamson (1990: 2) als „Beherrschungs- und Überwachungssysteme (Governance Structures)“ bezeichnet. Sie stellen den Rahmen für die effiziente Abwicklung von ökonomischen Transaktionen dar. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um Transaktionen im privatwirtschaftlichen Sektor (beispielsweise Beschaffung von Maschinen bei einem Lieferanten durch ein Privatunternehmen), rein öffentliche Transaktionen (beispielsweise Abwicklung von Tauschgeschäften zwischen zwei Bundesministerien) oder um gemischt privat-öffentliche Transaktionen handelt (beispielsweise Beschaffung von Büromaterial bei einem Privatunternehmen durch eine Behörde). Als zentrale Rechtsinstitution für den Einkauf der öffentlichen Hand gilt das Vergaberecht, primär manifestiert in den Verdingungsordnungen (VOB, VOL, VOF).

Für die ökonomische Analyse von Einkaufskooperationen ist jedoch die Unterscheidung zwischen den Institutionen *Markt* und *Hierarchie* von besonderem Interesse:

Märkte sind nicht nur ein abstrakter Ort des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage, sondern stellen vielmehr ein Beherrschungs- und Überwachungssystem zur effizienten Abwicklung von Transaktionen (also eine Institution im oben genannten Sinne) dar. Die Effizienz von Märkten resultiert insbesondere aus ihrer hohen Anreizwirkung (vgl. Williamson 1996: 28). Die Transaktionspartner erhalten eine unmittelbare Rückkopplung ihrer Leistungen über den Preismechanismus. Der Preis ist zentrales Koordinationsinstrument und erleichtert so die Anpassung an geänderte Situationen wie Nachfrageschwankungen (vgl. Windeler 2001: 229). Die Entscheidung, eine Transaktionsbeziehung einzugehen oder eventuell vorab interne Leistungsänderungen vorzunehmen (beispielsweise Produkt-Relaunch), kann von den Tauschpartnern autonom getroffen werden. Einseitig steigende Erlöse signalisieren potenziellen Transaktionspartnern, dass

ein Markteintritt vorteilhaft sein kann und führen so zu stärkerer Konkurrenz. Gleichzeitig kommen weniger leistungsfähige Marktteilnehmer als Transaktionspartner nicht mehr in Betracht.

Je vollkommener die Märkte, desto leichter und kostengünstiger können sich die Transaktionspartner die für sie relevanten Informationen beschaffen. Im Extremfall des vollkommenen Marktes spiegelt der Preis alle diese Informationen wieder (vgl. Neus 1998: 52). Gleichzeitig sind bei Marktkonstellationen mit unspezifischen Austauschleistungen die Kontrollmöglichkeiten für alle Transaktionspartner relativ einfach. Ansprüche der Leistungserstellung bzw. Vertragserfüllung sind leicht durchsetzbar, da sich jeder Transaktionspartner seiner Substituierbarkeit bewusst ist.

In Märkten werden die Verfügungsrechte von den Transaktionspartnern dezentral und autonom verantwortet (vgl. Lechner 2001: 78). Obwohl Märkte in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften als prinzipiell überlegene Institution zur Transaktionskoordination gelten („In the beginning there were markets.“ Williamson 1989: 23), existieren offensichtlich andere Abstimmungsmechanismen in Form von Hierarchien, wie sie in öffentlichen Institutionen (Behörden etc.), aber auch in Unternehmen anzutreffen sind. Die Zentralisierung von Verfügungsrechten in einer Instanz (Management, Verwaltungsleitung) macht Sinn, weil dadurch die Transaktionspartner effizienter auf ein Ziel (beispielsweise die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben oder die Entwicklung und Fertigung von Automobilen) ausgerichtet werden können (Erhöhung der bilateralen Anpassungsfähigkeit). Es ist der Führung relativ leicht möglich, Faktorkombinationen zweckgerichtet und situativ angepasst auszurichten, da hierarchische Durchgriffsrechte beispielsweise auf die Leistungen von Mitarbeitern existieren.

Allerdings entstehen häufig typische Agency-Probleme (vgl. Arrow 1991: 37), weil die Möglichkeit der direkten Leistungskontrolle durch die zentrale Instanz (Management, Prinzipal) beim Leistungserbringer (Mitarbeiter, Agent) wegen der mit einer Aufgabendelegation und -spezialisierung zwangsläufig verbundenen Informationsasymmetrie eingeschränkt ist. Interne Anreize wirken weitaus geringer als marktliche Preissignale, da meist keine direkte Leistungszuordnung erfolgen kann. So ist es häufig unmöglich, einzelne Mitarbeiter für umfassendere Mängel oder gar für das Gesamtergebnis der Institution zur Verantwortung zu ziehen. Die öffentlichen Institutionen häufig vorgeworfene Ineffizienz ist also in weiten Teilen als ökonomischer „Preis“ der mit Hierarchien verbundenen Vorteile (Stringenz, Objektivität, Willkürfreiheit) zu verstehen.

Vor- und Nachteile hierarchischer Wirkungsmechanismen hängen eng zusammen, was insbesondere am Beispiel des konstituierenden Merkmals Arbeitsverhältnis deutlich wird (vgl. Hauser 1991: 111, 114). Einerseits stellen Mitarbeiter die Verfügungsrechte über ihre Arbeitskraft dem Unternehmen in der Regel langfristig zur Verfügung und ermöglichen so erst die bilaterale Anpassungsfähigkeit. Andererseits „verzeihen“ hierarchische Abstimmungsmechanismen stärker als Märkte und verwässern so die An-

reizmechanismen (vgl. Erlei/Leschke/Sauerland 1999: 187f.). Während marktliche Lieferanten bei ersten Anzeichen von Versagen relativ leicht gewechselt werden können (Drohung mit der Exit-Option), wird bei interner Transaktionsabwicklung derselbe Vorgang in der Regel untersucht und dem Betreffenden eine zweite Chance eingeräumt (interne Verbesserung der Leistungsfähigkeit, sog. Voice-Option) (vgl. Hirschman 1970).

Kooperationen entstehen als neue Abstimmungsmechanismen aus den institutionellen Reinformen Markt und Hierarchie durch Quasi-Internalisierung und/oder Quasi-Externalisierung (vgl. Sydow 1992: 105ff.). Privatunternehmen und die öffentliche Hand substituieren zentralisierte Hierarchien verstärkt durch dezentrale Organisationskonzepte, um die interne Effizienz zu erhöhen und die Mitarbeitermotivation aufgrund höherer Eigenverantwortung zu steigern (Quasi-Externalisierung von Funktionen bzw. Bereichen). Gleichzeitig werden rein marktliche Austauschbeziehungen durch intensivere Bindungen zwischen den Transaktionspartnern ersetzt (Quasi-Internalisierung beispielsweise durch verstärkte Zusammenarbeit mit Systemlieferanten)

In der Institutionenforschung werden Kooperationen zwar als eigenständige Institution interpretiert, stellen aber de facto ein „Gemisch“ (Williamson 1996: 32) aus den „both ways“ (Williamson 1989: 24) Markt und Hierarchie dar. An die Stelle der institutionellen Alternativen Markt *oder* Hierarchie tritt eine *hybride Institution*, die marktliche *und* hierarchische Koordinationsmechanismen vereint (vgl. Williamson 1991: 23-25). Die Bezeichnung der Hybridinstitution Kooperation reicht dabei von „Relational Contracting“ (Lechner 2001: 80), „intermediäre Form der Koordination“ (Hungenberg 1999: 12f.) bzw. „Intermediate Institutional Arrangement“, „Interorganisationsnetzwerk“ (Schubert 1994: 30) bis „Bounded Autonomy“ (Semlinger 1993: 335). Kooperationen versuchen, die Vorteile marktlicher und hierarchischer Koordination zu verbinden. So erhöht sich einerseits die hierarchische Durchgriffsmöglichkeit und damit die gemeinsame Zielausrichtung der Kooperation. Andererseits bleiben marktliche Wettbewerbselemente und damit die prinzipielle ökonomische Selbständigkeit der Transaktionspartner erhalten.

6.1.2 Besonderheiten des Public Procurement

Die ausführliche Diskussion um die zentralen ökonomischen Steuerungsmechanismen ist nicht nur für die Einordnung von Kooperationen als hybride Institutionen von größter Relevanz, sondern auch für die Einordnung des Public Procurement in den Gesamtzusammenhang der Beschaffung. Der Einkauf von Waren und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand hat *wirtschaftlich* zu erfolgen. Öffentliche Institutionen sind jedoch nicht automatisch wirtschaftliche Einheiten im klassischen Sinne - bei hoheitlichen Aufgaben fehlen auch die sonst üblichen wettbewerblichen Strukturen im Vermark-

tungsprozess von Leistungen. Daneben existieren auch öffentliche Auftraggeber, die durchaus im Wettbewerb stehen, beispielsweise Stadtwerke. In jedem Fall sind die Auftraggeber von Public Procurement-Aktivitäten *hierarchisch* gesteuert. Die bei hoheitlichen Aufgaben inhärent fehlende Wettbewerbsorientierung sorgt zusätzlich für keine bzw. wenig marktliche Orientierung.

Der Gesetzgeber hat deshalb rechtliche Regelungen verabschiedet, die ökonomische Maßstäbe des Einkaufshandelns quasi vorschreiben und so die Governance Structures Richtung *Markt* verschieben soll („erzwungene“ Marktorientierung). Die umfangreichen Regelungen des deutschen und europäischen Vergaberechts (VOB, VOL/A, VOL/B, VOF, VgV) werden an dieser Stelle nicht ausführlich diskutiert; es sei lediglich darauf verwiesen, dass juristische Elemente den Vergabeprozess wesentlich determinieren. Die „öffentliche Ausschreibung“ (im EU-Duktus „offenes Verfahren“) soll den Regelfall des Einkaufs der öffentlichen Hand darstellen (§ 3 Nr. 2 VOB/A, § 3 Nr. 2 VOL/A). In der Praxis werden einer aktuellen Studie zufolge lediglich 16% aller Vergaben nach dem offenen Verfahren abgewickelt (vgl. BME/Booz, Allen & Hamilton 2000: 12).

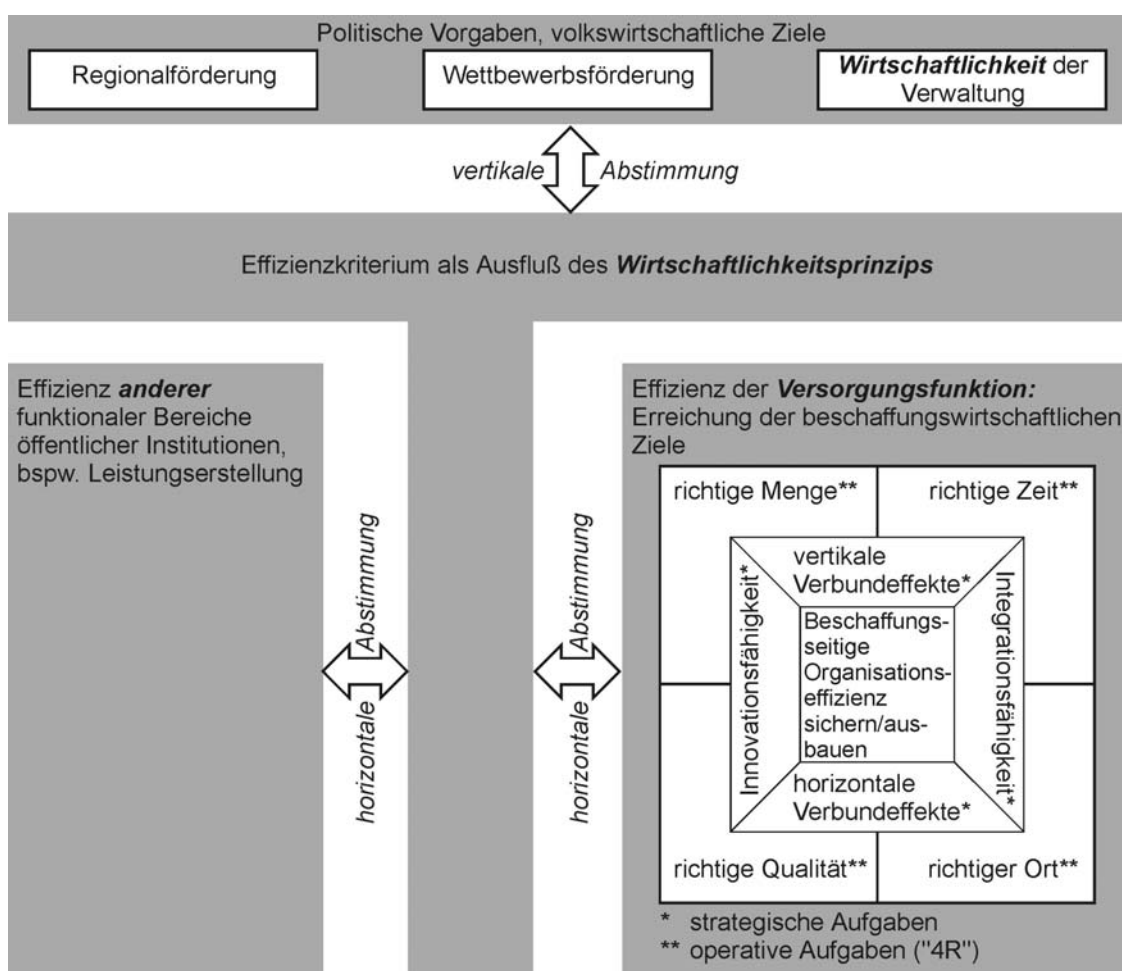
Zentrales Kriterium für die Wertung von Angeboten bei Ausschreibungen der öffentlichen Hand ist - wie bereits oben erwähnt - die *Wirtschaftlichkeit*: „Der Zuschlag ist auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend.“ (§ 25 Nr. 3 VOL/A, sinngemäß auch in § 25 Nr. 3 (3) VOB/A und § 16 VOF). Um das Konzept der Wirtschaftlichkeit auf elektronische Vergaben beziehen zu können, ist (a) das Grundprinzip der Wirtschaftlichkeit im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Anwendung zu erläutern und (b) das Wirtschaftlichkeitsprinzip auf die mit Kooperationen verbundenen Möglichkeiten auszuweiten.

Betriebswirtschaftliche Anforderungen an Kooperationen fokussieren naturgemäß auf den Aspekt der Wirtschaftlichkeit, befasst sich doch die Betriebswirtschaftslehre mit dem „Wirtschaften in Betrieben“ (Schweitzer 2000: 7) - und solche Betriebe können durchaus nichterwerblich-wirtschaftliche Betriebe der öffentlichen Hand sein. Häufig wird im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeit auch von Effizienz gesprochen. Effizienz entstammt dem lateinischen *efficere* (bewirken) und wird in den Wirtschaftswissenschaften gleichermaßen häufig wie uneinheitlich verwendet (vgl. Bohr 1993: 855 f.). Effizienz ist Ausfluss des allgemeinen Beurteilungsproblems bei ökonomischen Wahlentscheidungen. „Eine Alternative A ist effizient, wenn es keine andere Alternative gibt, die hinsichtlich aller Beurteilungskriterien nicht schlechter und hinsichtlich mindestens eines Kriteriums besser ist als A.“ (Neus 1998: 41) In einem umfassend volkswirtschaftlichen Sinne ist Effizienz die optimale Verteilung von Ressourcen im Hinblick auf alternative Verwendungszwecke (vgl. Schmidt/Schmidt 1996: 65). Wahlentscheidungen und Allokationsprobleme sind auf die Bewältigung relativer Knappheit zurückzuführen

und insofern mit „wirtschaften“ gleichzusetzen. Das Wirtschaftlichkeits-, Rationalitäts- und Effizienzprinzip stellen in diesem Sinne synonyme Begriffe für die Idee dar, mit vorhandenen Ressourcen das maximale Ziel (Maximalprinzip) bzw. ein gegebenes Ziel mit minimalem Ressourcenverbrauch zu erreichen (Minimalprinzip).

Das Ziel der Effizienzsteigerung (im Sinne von Wirtschaftlichkeit) muss in zweifacher Hinsicht relativiert werden. Vertikal ist es in politisch-volkswirtschaftliche Ziele einzuverbinden, horizontal in die Versorgungsziele, die mit jedweder Beschaffungstätigkeit einhergehen (s Abbildung 6-1).

Abbildung 6–1: Einbindung des Wirtschaftlichkeitsziels (Quelle: Arnold/Eßig 2002)



(Quelle: Arnold/Eßig 2002)

Von besonderer Bedeutung für die Effizienzbewertung von Einkaufskooperationen sind (mögliche) politische Vorgaben in Form von Regionalförderung, Wettbewerbsförderung und Wirtschaftlichkeitspostulat. Während wir auf das Primat der Wirtschaftlichkeit bereits eingegangen sind, soll an dieser Stelle auf das Prinzip der Wettbewerbsförderung eingegangen werden. Im Vergaberecht gilt: „Der Wettbewerb soll die Regel sein“ (§ 2

Nr. 1 Satz 2 VOB/A) bzw. „Leistungen sind in der Regel im Wettbewerb zu vergeben“ (§ 2 Nr. 1 (1) VOL/A). Das Wettbewerbspostulat beinhaltet ein Diskriminierungsverbot; das heißt, Bieter dürfen beispielsweise nicht aufgrund ihrer geographischen Lage im Ausschreibungsverfahren benachteiligt werden. Als Konsequenz scheidet die Regionalförderung als Vorgabe für die Beschaffung praktisch aus, bspw. dürfen Stadtwerke bei der Vergabe von Bauleistungen regionale Handwerker nicht bevorzugen, obwohl dies kommunalpolitisch gegebenenfalls gewünscht wäre. Tatsächlich spielt die Förderung der regionalen Entwicklung in der Beschaffungspraxis nur eine untergeordnete Rolle (vgl. BME/Booz, Allen & Hamilton 2000: 13).

Die Vorgabe der Wettbewerbsorientierung hat direkte Auswirkungen auf die betriebswirtschaftlichen Anforderungen, die an öffentliche Beschaffungsprozesse generell und damit auch an elektronische Vergaben gestellt werden. Abb. 6-1 verdeutlicht den Zielkatalog der Einkaufsfunktion (vgl. Arnold 1997: 64-68). Die Sicherstellung der Versorgung („Versorgungssicherheit“) als wichtigstes Ziel aller Einkaufsaktivitäten der öffentlichen Hand (vgl. BME/Booz, Allen & Hamilton 2000: 13) wird in Form der so genannten „4R“ operationalisiert: Um die eigene Leistungserstellung der öffentlichen Institution sicherstellen zu können, muss die beschaffte Leistung in der richtigen Menge und Qualität zur richtigen Zeit am richtigen Ort sein. Ein darüber hinausgehender, langfristig wirkender Ausbau der Organisationseffizienz ist aber nur über die strategischen Versorgungsziele Innovations- und Integrationsfähigkeit sowie vertikale und horizontale Verbundeffekte möglich.

Vertikale Effekte wie Innovations- und Integrationsfähigkeit kommen nur durch intensive Kooperationen mit Lieferanten zustande. Die marktliche Beziehung zwischen Auftraggeber (öffentliche Institution) und Auftragnehmer (privatwirtschaftliches Unternehmen) wird durch die intensive Zusammenarbeit stärker hierarchisiert, d.h. es entsteht eine hybride Institution durch ex ante Planabstimmung. Das Wettbewerbsprinzip des öffentlichen Vergaberechts sieht in derart intensiven Lieferantenpartnerschaften die Gefahr der Lieferantenabhängigkeit und gibt damit einer Strategie der Förderung des Lieferantenwettbewerbs den Vorzug. Dies wird mit dem Preis möglicherweise nicht erschlossener vertikaler Verbundeffekte bezahlt. Vor dem Hintergrund zunehmender Outsourcing-Überlegungen in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes werden Systembeschaffungen zunehmen; verstärkte Lieferantenpartnerschaften sind damit häufig unumgänglich.

Auch horizontale Verbundeffekte durch Einkaufskooperationen sieht der Gesetzgeber im öffentlichen Bereich als problematisch an. Vor dem Hintergrund, dass vom Vergaberecht ca. 10 bis 12% des Bruttoinlandsproduktes betroffen sind (vgl. Jasper/Marx 2001: X), ist die Bildung einer zentralen staatlichen Nachfragemacht unter Wettbewerbsaspekten nicht erwünscht. Allerdings hat das zu einer Zersplitterung der Nachfrage auf ca. 35.000 öffentliche Auftraggeber bzw. Vergabestellen geführt (vgl. Jasper/Marx 2001:

XVII). Horizontale Bündelungen in manchen Bereichen würden enorme Effizienzsteigerungen möglich machen. Tatsächlich organisieren nur 7% der öffentlichen Auftraggeber ihre Beschaffung intern dezentral, 22% zentral und 71% kombiniert zentral/dezentral. Von letztgenannter Kombination sind wiederum 70% durchschnittlich zentral und nur 30% dezentral (vgl. BME/Booz, Allen & Hamilton 2000: 24).

6.2 Einkaufskooperationen im öffentlichen Sektor

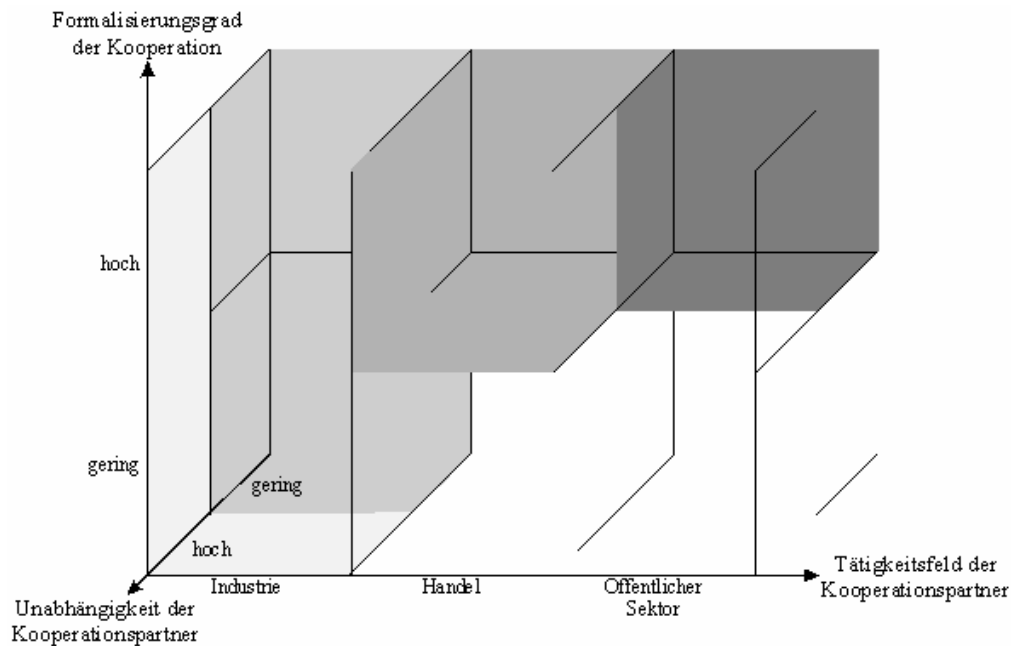
6.2.1 Systematisierung von Einkaufskooperationen






Einkaufskooperationen sind in Deutschland nur im Handel üblich, im öffentlichen Bereich sowie in der Industrie sind sie eher selten anzutreffen. Auch in der deutschen beschaffungswirtschaftlichen Fachliteratur finden sich nur vereinzelte Hinweise (vgl. Eßig 1999: 115 ff.). Gänzlich anders ist die Situation bei englischsprachiger Fachliteratur. In fast jedem der einschlägigen Lehrbücher zum Beschaffungsmanagement werden horizontale Einkaufskooperationen überwiegend unter dem Begriff Cooperative Purchasing erwähnt, welcher sich in erster Linie auf Einkaufskooperationen des öffentlichen Sektors bezieht (vgl. beispielsweise Dobler/Burt 1996: 751, Leenders/Fearon 1997: 561f.). Als eine der (historisch) ersten Quellen mit Hinweisen auf Cooperative Purchasing können wohl Mitchell (1927: 170f.) und Gushée/Boffey (1928: 189f.) gelten. Tatsächlich existieren in den USA allein im Gesundheitswesen über 100 solcher Non-Profit-Beschaffungskoooperationen (vgl. Pye 1996: 34). Die mit der National Association of Educational Buyers (NAEB) verbundene Educational & Institutional Cooperative Service als Zusammenschluss von mehr als 2000 Universitäten, High Schools und Krankenhäusern ist vermutlich die größte und älteste empirisch beobachtbare Kooperation dieser Art weltweit.

Cooperatives sind in erster Linie mit den auch in Deutschland weit verbreiteten Genossenschaften zu vergleichen und haben in den USA bereits seit 1890 vor allem in der Agrarwirtschaft zum gemeinsamen Warenbezug (beispielsweise Dünger) weite Verbreitung gefunden (vgl. Macie 1996: 22). Der zunehmende Trend industrieller Unternehmen zur Bildung von Einkaufskooperationen wird in Abgrenzung zu den in erster Linie als Non-Profit-Organisationen ausgeprägten Cooperatives häufig als Consortium Purchasing bezeichnet. Group Purchasing findet zum einen als Oberbegriff für alle Arten horizontaler Beschaffungskoooperationen Verwendung, stellt aber andererseits wegen der Gleichsetzung des deutschen Begriffs Konzern mit der amerikanischen Group überwiegend eine innerbetriebliche Beschaffungskoooperation weitgehend unabhängiger Unternehmensbereiche eines Konzerns dar. Gleichzeitig bezeichnen Buying Groups (traditionell „Buying Offices“) die in Deutschland ebenfalls sehr weit verbreiteten Beschaf-

fungskooperationen im Handel (vgl. Cash/Wingate/Friedlander 1995: 49-67). Als Oberbegriff scheint daher vielmehr Pooled Purchasing geeignet.

Abbildung 6–2: Systematisierung der amerikanischen Begrifflichkeiten (Quelle: Eßig 1999: 120).



Feld	Vorherrschende Bezeichnung	Feld
	Consortium Purchasing	A
	Group Purchasing	B
	Buying Offices	C
	Cooperative Purchasing	D
	Pooled Purchasing	A+B+C+D+E

Legende: Hohe Unabhängigkeit der Kooperationspartner bedeutet, dass diese weder positiv (beispielsweise durch Zugehörigkeit zu einem Konzern) noch negativ (beispielsweise durch eine Konkurrenzbeziehung) miteinander korrelieren. Bei einem hohen Formalisierungsgrad wird für die horizontale Beschaffungskooperation eine eigene Organisation errichtet (Betriebsvariante gemäß Substratpolitik Ebene 2, Abschnitt 6.3.2 dieser Arbeit), für die die Kooperationspartner (und evtl. sogar die Lieferanten) Gebühren entrichten müssen.

(Quelle: Eßig 1999: 120)

Der Versuch, die amerikanischen Begrifflichkeiten zu systematisieren, muss an drei Punkten ansetzen (vgl. Abbildung 6-2):

1. Erste Systematisierungsdimension ist das Tätigkeitsfeld der beteiligten Kooperationspartner. Man unterscheidet dabei den industriellen Sektor, den öffentlichen Sektor und den Handel.
2. Zweite Systematisierungsdimension ist der Formalisierungsgrad der Kooperation. Er kann hoch oder niedrig sein. Bei einem hohen Formalisierungsgrad existiert in der Regel eine Kooperation mit eigener Rechtspersönlichkeit, die zudem relativ hohe Beiträge der Kooperierenden erfordert.
3. Dritte Systematisierungsdimension ist die Unabhängigkeit der Kooperationspartner. Diese Unabhängigkeit bezieht sich sowohl auf die Wettbewerbs- bzw. Konkurrenzsituation als auch auf die Zugehörigkeit zu einem Konzern.

Die hier diskutierten Einkaufskooperationen im öffentlichen Sektor sind demzufolge Feld D („Cooperative Purchasing“) zuzuordnen.

6.2.2 Der Ansatz des Kooperationsmanagements

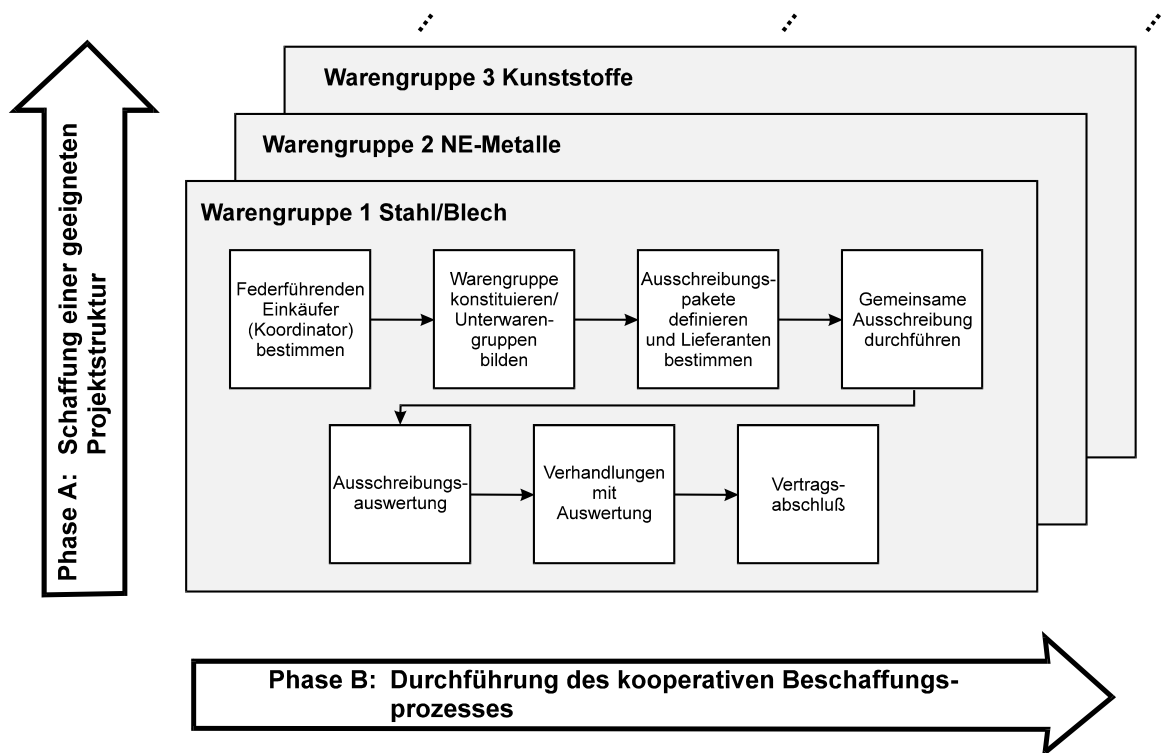
Der zentrale Wirkungsmechanismus von Einkaufskooperationen ist eine Effizienzsteigerung durch Größenvorteile aufgrund horizontaler Zusammenarbeit (horizontale Verbundeffekte, vgl. Abb. 6-1). Die kooperierenden öffentlichen Auftraggeber können so folgende Vorteile nutzen (vgl. Eßig 1999: 86f.):

1. Eine hohe Homogenität der Beschaffungsobjekte ermöglicht es, die vorhandenen personellen und technischen Ressourcen besser auszulasten (Short-Run Supply Economies of Scale).
2. Bei voller Auslastung kann die horizontale Beschaffungskoooperation ihre Kapazitäten durch kosteneffizientere Verfahren erweitern (beispielsweise E-Procurement, vgl. Eßig/Arnold 2001). Dies ermöglicht den Übergang auf ein kostengünstigeres Produktionsverfahren bzw. eine niedrigere Produktionsfunktion - die Faktorproduktivität steigt (Long-Run Supply Economies of Scale).
3. Die vorhandene Infrastruktur der als Kooperation manifestierten Beschaffungsabteilung wird auch bei nur eingeschränkter Objektcompatibilität der Kooperierenden besser genutzt (Supply Economies of Scope).
4. Zusätzliche Effekte wie vermehrtes Wissen der Einkaufsfachleute (Supply Economies of Information) schaffen die Voraussetzung für einen Kostenverlauf der Beschaffung entsprechend der Erfahrungskurve (Beschaffungs-Erfahrungskurve).

Der Ansatz des *Kooperationsmanagement* ist ein generalisierbares Modell zur Abwicklung und Durchführung von strategischen Beschaffungsallianzen. Es entstand aus einer Analyse verschiedener Kooperationsansätze in der Praxis der öffentlichen Hand, aus der Auswertung aktueller Überlegungen zum Problembereich von horizontalen Kooperationen und schließlich aus dem praktischen Einsatz und der Erprobung in einem Aktionsforschungsprojekt „Einkaufskooperationen mittelständischer Unternehmen in Baden-Württemberg“ in Zusammenarbeit mit den kooperierenden dreizehn Industrieunternehmen. Die Ergebnisse aus der Industrie lassen sich unter Beachtung der oben genannten Rahmenbedingungen auf die öffentliche Hand übertragen.

Prinzipiell umfasst das Kooperationsmanagement zwei Hauptphasen (s. Abbildung 6-3). In Phase A ist die Arbeitsfähigkeit der Kooperation durch geeignete Strukturen herzustellen. Damit wird die Grundlage für die Durchführung des kooperativen Beschaffungsprozesses geschaffen. Diese Phase B ist ihrerseits in sieben Einzelschritte zerlegt (vgl. Abbildung 6-3).

Abbildung 6–3: Ansatz des Kooperationsmanagement (Quelle: Arnold/Eßig 1997: 79)



(Quelle: Arnold/Eßig 1997: 79)

Die Wahl geeigneter Partner ist einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren von Kooperationen (vgl. bspw. Kaufmann/Kokalj/May-Strobl 1990: 135f.). Zentrales Kriterium zur Ermittlung der Kompatibilität von kooperierenden öffentlichen Institutionen für eine

Kooperation ist der so genannte „Fit“: Einkaufskooperationen sind insbesondere aufgrund der Volumenbündelung bzw. der dadurch möglichen Skaleneffekte vorteilhaft. Um diese erzielen zu können, ist eine Mindestkompatibilität der in die Kooperation eingebrachten Beschaffungsobjekte erforderlich. Überlegungen zu einem *Beschaffungs-Fit* beziehen sich also auf die Homogenität der kooperativ zu beschaffenden Objekte. Grundsätzlich wird zur Charakterisierung der Beschaffungsobjekte zwischen bedarfs- und marktinduzierten Objektmerkmalen unterschieden (vgl. Scherer 1991: 204ff.). Bedarfsinduzierte Objektmerkmale sind Ausfluss der internen Objektanforderungen. Einzelmerkmale sind Leistungsbedeutung, Preisbedeutung, Beschaffungsmenge, Bedarfsstetigkeit, Bedarfsdringlichkeit, Bedarfsüblichkeit und die Nachfragestruktur. So gibt die Leistungsbedeutung beispielsweise an, welchen qualitativen Einfluss die Beschaffungsobjekte auf die Leistungserstellung der öffentlichen haben, während die Preisbedeutung den monetären Anteil widerspiegelt. Die Gruppe der marktinduzierten Objektmerkmale „umfasst Einflussfaktoren des beschaffungsobjektabhängigen Marktes“ (Scherer 1991: 225). Darunter fallen Angebotsstruktur, Angebotsdistanz, Angebotsleistungswandel, Leistungs- und Mengenverfügbarkeit, Preisstabilität sowie Marktreife. Als dritte Merkmalsgruppe existiert eine Mischform aus bedarfs- und marktinduzierten Objektmerkmalen. Einzelmerkmale sind Objektersetzbarkeit, Objektgefährdung, Objektindividualität, Objektkomplexität, Objektleistungsniveau und Objektpreinsniveau. Soll ein hoher *Beschaffungs-Fit* erreicht werden, ist auf eine möglichst große Übereinstimmung der Beschaffungsobjektmerkmale aller Kooperationspartner zu achten.

Als zentrale Strukturierungseinheit für Einkaufskooperationen kann die Warengruppe gelten. Die Warengruppe bündelt zum einen ähnliche bzw. kompatible Objekte, die kooperativ beschafft werden sollen und stellt zum anderen jeweils eine Arbeitsgruppe dar, die sich aus all denjenigen Kooperationspartnern zusammensetzt, die Bedarf an diesen Gütern bzw. Leistungen haben. Je nach gewählter Form der Kooperation variiert auch die konkrete Ausgestaltung der Warengruppen, die in Phase A des Kooperationsmanagement erfolgt.

In Phase B des Kooperationsmanagements werden sieben Prozessschritte definiert, die den Ablauf des kooperativen Materialeinkaufs beschreiben (vgl. Abb. 6-3). Prozessschritt 1 sieht vor, für jede Warengruppe einen so genannten Koordinator zu bestimmen. Dieser stammt aus dem Kreis der beteiligten Einkaufsverantwortlichen. In der Regel besitzt er die größte Markttransparenz für den in dieser Warengruppe bearbeiteten Objektbedarf und vereinigt dann meist auch das größte Volumen auf sich. Seine Aufgabe ist die Steuerung der Warengruppenmitglieder und insbesondere die Durchführung der zentralen Ausschreibung in Prozessschritt 4. Dies soll Doppelarbeiten vermeiden und so die Effizienz der Kooperation erhöhen. Zudem entsteht damit ein objektspezifisches Kompetenzzentrum, das als Ansprechpartner für alle Fragen der Kooperationsmitglieder zu diesem spezifischen Objektbereich fungiert.

Die Konstituierung der Warengruppe erfolgt durch Konsolidierung der Einzelbedarfe. Da die Warengruppen selbst meistens auf einem zu hohen Abstraktionsniveau aggregieren, wird die Bildung so genannter Unterwarengruppen erforderlich.

Diese Vorstrukturierung macht es dann leicht, in Prozessschritt 3 die Ausschreibungspakete zu definieren. Diese folgt den entsprechenden Vorgaben der jeweils gültigen Verdingungsordnungen; VOL, VOB und VOF fungieren quasi als „Handlungsanleitung“.

Nachdem der Koordinator die gemeinsame Ausschreibung durchgeführt (Prozessschritt 4) und die Ergebnisse ausgewertet hat (Prozessschritt 5), müssen vor dem Vertragsabschluss (Prozessschritt 7) gegebenenfalls noch Gespräche mit den Lieferanten geführt werden (Prozessschritt 6). Ein Kooperationscontrolling begleitet die Aktivitäten und versorgt das Kooperationsmanagement in jeder Phase mit den erforderlichen Informationen.

Literatur

- Arnold, U. (1997): Beschaffungsmanagement, Stuttgart.
- Arnold, U. / Eßig, M. (1997): Einkaufskooperationen in der Industrie, Stuttgart.
- Arnold, U. / Eßig, M. (2002): Ökonomische Anforderungen an die E-Vergabe. In: Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V./Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.) E-Vergabe: Grundlagen der elektronischen Vergabe, Frankfurt/Main-Berlin S.31-37.
- Arrow, K. J. (1991): The Economics of Agency. In: Pratt, J. W./ Zeckhauser, R. J. (Hg.) Principals and Agents: The Structure of Business, Boston/Mass. S.37-51.
- BME / Booz, Allen & Hamilton (2000): Chancen und Entwicklungen im Public Procurement, Berlin.
- Boettcher, E. (1974): Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen.
- Bohr, K. (1993): Effizienz und Effektivität. In: Wittmann, W. / Kern, W. / Köhler, R. / Küpper, H. U. / Wysocki, K. v. (Hg.) Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Teilband 1, Stuttgart S.855-869.
- Dobler, D. W. / Burt, D. N. (1996): Purchasing and Supply Management: Text and Cases, 6. Aufl., New York et al.
- Cash, R. P. / Wingate, J. W. / Friedlander, J. S. (1995): Management of Retail Buying, 3. Aufl., New York et al.
- Erlei, M. / Leschke, M. / Sauerland, D. (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.
- Eßig, M. (1999): Cooperative Sourcing: Erklärung und Gestaltung horizontaler Beschaffungsk Kooperationen in der Industrie, Frankfurt/Main et al.
- Eßig, M. / Arnold, U. (2001): Electronic Procurement in Supply Chain Management: An Information Economics-Based Analysis of Electronic Markets. In: Journal of Supply Chain Management, Jg. 37, Nr. 4, S.43-49.
- Gushée, E. T. / Boffey, L. F. (1928): Scientific Purchasing, New York et al.
- Hauser, H. (1991): Institutionen zur Unterstützung wirtschaftlicher Kooperation, in: Wunderer, R. (Hg.) Kooperation: Gestaltungsprinzipien und Steuerung der Zusammenarbeit zwischen Organisationseinheiten, Stuttgart, S.107-123.
- Hirschman, A. O. (1970): Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge/Mass.
- Hungenberg, H. (1999): Bildung und Entwicklung von strategischen Allianzen: Theoretische Erläuterungen, illustriert am Beispiel der Telekommunikationsbranche. In: Engelhard, J. / Sinz, E. J. (Hg.) Kooperation im Wettbewerb: Neue Formen und Gestaltungskonzepte im Zeichen von Globalisierung und Informationstechnologie, Wiesbaden S.3-29.
- Jasper, U. / Marx, F. (2001): Einführung. In: Beck-Verlag (Hg.) Vergaberecht, München, IX-XLI.

- Kaufmann, L. (1993): Planung von Abnehmer-Zulieferer-Kooperationen: Dargestellt als strategische Führungsaufgabe aus Sicht der abnehmenden Unternehmung, Gießen.
- Kaufmann, F. / Kokalj, L. / May-Strobl, E. (1990): EG-Binnenmarkt: Die grenzüberschreitende Kooperation mittelständischer Unternehmen: Empirische Analyse von Möglichkeiten, Voraussetzungen und Erfahrungen, Stuttgart.
- Kronen, J. (1994): Computergestützte Unternehmungskooperation: Potentiale, Strategien, Planungsmodelle, Wiesbaden.
- Lechner, C. (2001): The Competitiveness of Firm Networks, Frankfurt/Main et al.
- Leenders, M. R. / Fearon, H. E. (1997): Purchasing and Supply Management, Chicago et al.
- Linné, H. (1993): Wahl geeigneter Kooperationspartner: Ein Beitrag zur strategischen Planung von F&E-Kooperationen, Frankfurt/Main et al.
- Macie, K. E. (1996): What's the Difference? Though They Have a Common Aim to Save Money, the Cooperative and the Consortium Represent two Different Structures, in: Purchasing Today, Jg. 7, Nr. 5, S.20-23.
- Mitchell, W. N. (1927): Purchasing, New York et al.
- Neus, W. (1998): Einführung in die Betriebswirtschaftslehre aus institutionenökonomischer Sicht, Tübingen.
- Pye, C. (1996): Coming Together to Cut Costs: What Can Consortium or Cooperative Purchasing Offer? In: Purchasing Today, Jg. 7, Nr. 5, S.32-36.
- Scherer, J. (1991): Zur Entwicklung und zum Einsatz von Objektmerkmalen als Entscheidungskriterien in der Beschaffung, Köln.
- Schmidt, I. / Schmidt, A. (1996): X-Ineffizienz, Lean Production und Wettbewerbsfähigkeit. In: WiSt Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 25, Nr. 2, S.65-71.
- Schrader, S. (1993): Kooperation. In: Hauschildt, J. / Grün, O. (Hg.) Ergebnisse empirischer betriebswirtschaftlicher Forschung: Zu einer Realtheorie der Unternehmung, Stuttgart S.221-254.
- Schubert, K. (1994): Netzwerke und Netzwerkansätze: Leistungen und Grenzen eines sozialwissenschaftlichen Konzeptes. In: Kleinaltenkamp, M. / Schubert, K. (Hg.) Netzwerkansätze im Business-to-Business-Marketing: Beschaffung, Absatz und Implementierung neuer Technologien, Wiesbaden S.8-49.
- Schweitzer, M. (2000): Gegenstand und Methoden der Betriebswirtschaftslehre. In: Bea, F. X. / Dichtl, E. / Schweitzer, M. (Hg.) Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Band 1: Grundfragen, 8. Aufl., Stuttgart S.23-79.
- Semlinger, K. (1993): Effizienz und Autonomie in Zulieferungsnetzwerken: Zum strategischen Gehalt von Kooperation. In: Staehle, W. H. / Sydow, J. (Hg.) Managementforschung 3, Berlin et al. S.309-354.
- Sydow, J. (1992): Strategische Netzwerke: Evolution und Organisation, Wiesbaden.

- Tröndle, D. (1987): Kooperationsmanagement: Steuerung interaktioneller Prozesse bei Unternehmungsk Kooperationen, Bergisch Gladbach et al.
- Williamson, O. E. (1989): Operationalizing the New Institutional Economics: The Transaction Cost Economics Perspective, Walter A. Haas School of Business Working Paper, Berkeley.
- Williamson, O. E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen.
- Williamson, O. E. (1991): Comparative Economic Organization: Vergleichende ökonomische Organisationstheorie: Die Analyse diskreter Strukturalternativen, in: Ordelheide, D. / Rudolph, B. / Büselmann, E. (Hg.) Betriebswirtschaftslehre und ökonomische Theorie, Stuttgart S.13-49.
- Williamson, O. E. (1996): Transaktionskostenökonomik, 2. Aufl., Hamburg.
- Windeler, A. (2001): Unternehmungsnetzwerke: Konstitution und Stukturation, Wiesbaden.

Kapitel 7

DAS E-VERGABE-PROJEKT DES BUNDES - ERGEBNISSE DER BEGLEITFORSCHUNG

Michael Vetter und Holger Kett

7.1 Einführung

7.1.1 Hintergrund-Informationen

Jährlich vergeben über 30.000 Stellen der öffentlichen Hand Aufträge verschiedener Leistungen im Wert von rund 255 Milliarden €. Dieser Betrag entspricht einem Anteil von etwa 25% der deutschen Staatsausgaben und 13% des Bruttoinlandsproduktes. Bei einem solchen Einkaufsvolumen sind mehr Qualität und Effizienz von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung.

7.1.2 Projektdurchführung und Projektpartner

Im Rahmen der E-Government-Initiative BundOnline 2005 der Bundesregierung wurde das Leitprojekt »Elektronische Vergabe von Aufträgen des Bundes« (<http://www.e-vergabe.info>) vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA ehemals BMWi) in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern (BMI) und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) initiiert. Das E-Vergabe-Projekt bildet beim BMI einen Teil des Leitprojekts »Öffentlicher Eink@uf Online«.

Neben dem BMWA, BMI und BMVBW beteiligen sich auch das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) an diesem Projekt. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) nehmen als Beobachter daran teil. Für die technische Umsetzung der E-Vergabe-Plattform ist das IT-Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen CSC Ploenzke verantwortlich. Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) unterstützt in Kooperation mit der Wegweiser GmbH Berlin das Projekt durch die Durchführung von Begleitforschungsaktivitäten und die Organisation der Öffentlichkeitsarbeit. Mit der Erstellung

eines E-Learning-Moduls zur Einführung der Bieter in das System E-Vergabe wurde die Firma digital spirit GmbH beauftragt.

Auf Basis der modernisierten rechtlichen Grundlagen konnten bei zwei Bundesbehörden des BMI, dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und dem Beschaffungsamt (BeschA) die Voraussetzungen geschaffen werden, die elektronische Vergabe im Rahmen eines Pilotprojekts zu erproben. Die zwei Ämter wurden ausgewählt, um elektronische Beschaffung nach unterschiedlichen Vergaberegeln, nämlich VOL (Verdingungsordnung für Leistungen), VOF (Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen) und VOB (Verdingungsordnung für Bauleistungen) im Experiment zu testen. Außerdem beteiligen sich das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB), alle nachgeordneten Behörden des BMWA und die Mehrzahl der HGF-Institutionen (Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft deutscher Forschungszentren) an dem Projekt.

7.2 Das Projekt E-Vergabe

Die Erfahrungen in der Wirtschaft haben gezeigt, dass der Erfolg von E-Business-Initiativen von konkreten Vorgaben durch die Leitungsebene abhängt. Zeitnahe und kostengünstige Durchführung setzt ein gemeinsames Ziel, einen Umsetzungs- und Finanzierungsplan, die Festlegung konkreter Umsetzungsschritte sowie gemeinsame Infrastrukturen voraus.

7.2.1 Ziele des Projekts E-Vergabe

Ziel des Projekts ist die Entwicklung eines Standards und die Erstellung einer Referenz-Plattform zur vollständigen (Medienbruch freien), sicheren, rechtskonformen, elektronischen Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Internet. Diese werden im Rahmen der Kieler Beschlüsse auch anderen Vergabestellen in Bund, Ländern, Kommunen und sonstigen öffentlichen Körperschaften zur Verfügung gestellt. Die Bundesverwaltung plant auf möglichst vielen Feldern zentral vorzugehen und – wo dies nötig und sinnvoll ist – gemeinsame Standards und zentrale Lösungen zu schaffen. Damit sollen Effizienz und Produktivität gleichermaßen in Verwaltung und Wirtschaft erhöht werden. Das Projekt E-Vergabe schafft als Leitprojekt eine Orientierungshilfe für andere Bereiche der Verwaltung. Durch den praktischen Einsatz der E-Vergabe-Plattform wird auch die der Vergabe vor- und nachgeordneter Prozesse einer übergeordneten Neustrukturierung und einer möglichen Optimierung unterzogen.

7.2.2 Funktionale Anforderungen

Aufgrund von Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen (*Vergabeverordnung, Signatur- und Formvorschriftenanpassungsgesetz*) im Jahre 2001 wurde es möglich, die Abwicklung des kompletten Vergabeverfahrens von der Bekanntmachung bis zur rechtsverbindlichen Vertragsschließung elektronisch und ohne Medienbrüche über das Internet abzuwickeln.

Bei der Realisierung der E-Vergabe-Plattform als elektronische Lösung für die Vergabe öffentlicher Aufträge gemäß der Verdingungsordnung wurde sichergestellt, dass die mit E-Vergabe durchgeführten elektronischen Ausschreibungen rechtskonform im Sinne des Vergaberechts sind und auch die Richtlinien und Gesetze der europäischen Union einhalten.

Die bisherigen Vergaberegeln, wie z.B. das Geheimhaltungsgebot, Änderungsmöglichkeiten bis zum Stichtag, keine Öffnung vor dem Stichtag, Verhandlungsverbot und Wettbewerbsgrundsatz müssen bei der elektronischen Umsetzung des Vergabeprozesses weiterhin beachtet werden. Um eine rechtskonforme elektronische Vergabe durchführen zu können, müssen jedoch weitere Aspekte berücksichtigt und technisch umgesetzt werden: Zeitstempel, qualifizierte elektronische Signatur, Verschlüsselung, Vertreterregelung und Vier-Augen-Prinzip. Diese Aspekte sind bei der Nutzung von Internettechnologien für die Vergabe öffentlicher Aufträge erforderlich, um die Vertraulichkeit, Authentizität und Integrität der Angebote zu gewährleisten.

7.2.3 Prozessschritte einer E-Vergabe

Je nach Art des zu beschaffenden Guts haben sich die öffentlichen Auftraggeber an die Regelungen der VOL, VOB und der VOF zu halten. Eine wesentliche Entscheidung, die vor dem Vergabeverfahren zu treffen ist, betrifft die Frage, ob die gewünschte Leistung national oder europaweit ausgeschrieben werden muss. Dies richtet sich nach den in der Vergabeverordnung festgelegten Schwellenwerten; europaweit ist auszuschreiben, wenn der zuvor geschätzte Auftragswert den Schwellenwert erreicht bzw. überschreitet, ansonsten reicht ein nationales Verfahren aus.

Im Vergleich zu den bisherigen Abläufen verschiedener Vergabeverfahren haben sich durch die elektronische Umsetzung nur marginale Veränderungen der Prozessschritte ergeben. Die elektronischen Prozessschritte wurden den bisherigen Abläufen der Vergabeverfahren angepasst. Folgende Vergabeschritte für Anbieter werden von der E-Vergabe-Plattform unterstützt:

- Online-Registrierung,
- Suche nach Ausschreibungen,

- Herunterladen der Signaturkomponenten und der Client-Software,
- Empfang der Verdingungsunterlagen,
- Zusammenstellen der Unterlagen (Angebote, Teilnahmeanträge und Anlagen),
- Signierung und Verschlüsselung der Dokumente,
- Online-Abgabe von Angeboten und Teilnahmeanträgen.

Die Vergabestelle kann den gesamten Vergabeprozess von der Zusammenstellung der Verdingungsunterlagen über die Bekanntmachung der Ausschreibung bis zur Auftragserteilung auf der Plattform bearbeiten. Folgende vergabestellenseitige Prozessschritte werden unterstützt:

- Bekanntmachung,
- Zusammenstellung der Verdingungsunterlagen,
- Signierung und Verschlüsselung der Dokumente,
- Bereitstellung der Unterlagen auf der Plattform,
- Austausch von weiteren Dokumenten während des Angebotsprozesses: Fragen zur Bieterkonferenz, Fristveränderungen, Benachrichtigungen etc.,
- Verwahrung der Angebote bis zum Öffnungstermin,
- Angebotsöffnung (Vier-Augen-Prinzip),
- Erstellung der Angebotsübersicht,
- Benachrichtigung (nicht) berücksichtigter Bieter.

Im Folgenden wird der elektronisch unterstützte Prozessablauf von der Bekanntmachung bis hin zur Benachrichtigung der Bieter zusammenfassend beschrieben.

Bekanntmachung: Die Bekanntmachung ist Bestandteil der Öffentlichen Ausschreibung (Offenes Verfahren), der beschränkten Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb (Nicht Offenes Verfahren) und der freihändigen Vergabe (Verhandlungsverfahren) mit Teilnahmewettbewerb. Die Bekanntmachung erfolgt in verschiedenen Publikationen (Bundesanzeiger, Landesanzeiger) und bei EU-Verfahren im Supplement zum Amtsblatt der EG. Auf der digitalen Vergabepattform wird der Bekanntmachungstext ebenfalls bereitgestellt. Vergaberechtlich zwingend ist hierbei die Dokumentation des Zeitpunktes der Veröffentlichung. Hierzu muss im elektronischen Verfahren ein qualifizierter Zeitstempel bei einem Trust-Center (Zertifizierungsdienstanbieter gemäß Signaturgesetz) eingeholt werden.

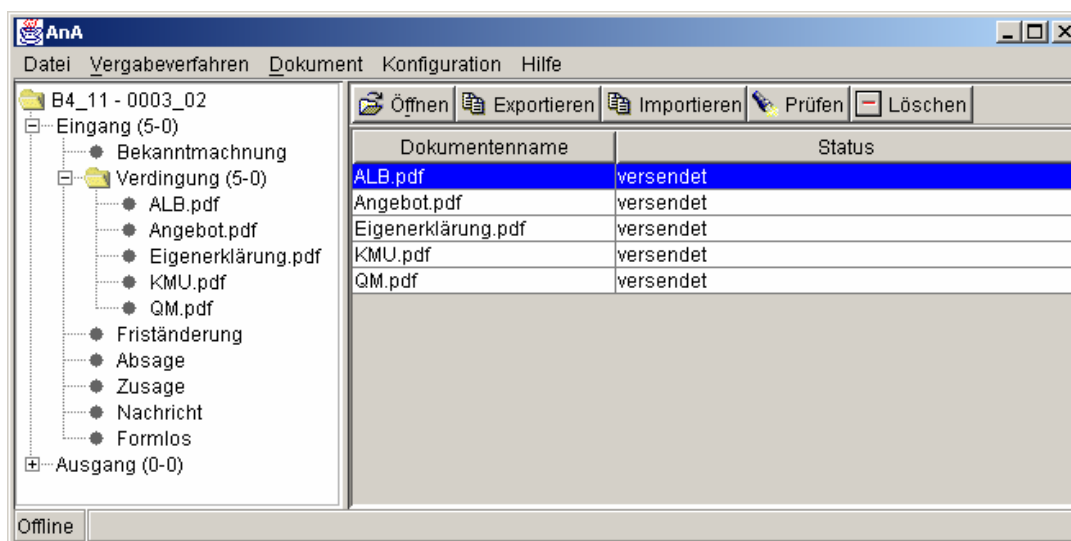
Ausschreibungssuche (bieterseitig): Für den Anbieter steht eine Web-Oberfläche zur Verfügung, die das Suchen von Ausschreibungen und die Registrierung ermöglicht.

Anforderung der Verdingungsunterlagen/Teilnahmeanträge: Ab diesem Prozessschritt werden Geschäftstransaktionen angestoßen. Um die Geschäftstransaktionen rechtskonform durchzuführen, müssen sich die beteiligten Personen gemäß der oben erwähnten Gesetzgebung mittels Unterschrift authentifizieren. Auf der E-Vergabe-Plattform werden für die Authentifizierung des einzelnen Benutzers elektronische Signaturkarten eingesetzt. Damit ist die elektronische Anforderung der Verdingungsunterlagen vom Bieter digital zu signieren.

Die Versendung der Verdingungsunterlagen erfolgt seitens der Behörde ebenfalls online.

Angebotsabgabe (bieterseitig) / Bearbeitung (behördenseitig): Die Angebote bestehen aus dem eigentlichen, rechtsverbindlich unterschriebenen Angebot (einem den Vergabeunterlagen beigefügten Formular) sowie ergänzenden Unterlagen, welche die zu erbringende Leistung genauer spezifizieren. Weiterhin sind in der Regel noch allgemeine Informationen über den Bieter (Firmengröße, Anzahl der Mitarbeiter, etc.) beigefügt. Zentraler Aspekt bei der Umsetzung des bisherigen Verfahrens in eine elektronische Form ist die rechtsverbindliche und vor unbefugter Kenntnisnahme oder Veränderung sichere Angebotsabgabe. Eine qualifizierte elektronische Signatur ist daher zwingend notwendig. Um die Vertraulichkeit sicherzustellen, muss das abgegebene Angebot sofort unter Einsatz asymmetrischer Verschlüsselungsverfahren mit dem öffentlichen Schlüssel der ausschreibenden Stelle verschlüsselt werden. Dies bedeutet, dass das Angebot offline erstellt wird und – bevor es auf die Vergabe-Server zur Abgabe gelangt – signiert und verschlüsselt werden muss. Eigens entwickelte Software (das Signatur-Plug-In für Acrobat und der Angebots-Assistent (AnA)), die kostenlos von den Vergabeplattformen herunter geladen werden kann, hilft dem Bieter sowohl beim Ausfüllen der Formulare, als auch beim Signieren und Verschlüsseln des Angebotes.

Abbildung 7-1: Der Angebots-Assistent für Bieter



Der Eingang des Angebots wird protokolliert und dem Bieter wird eine automatisch generierte Eingangsbestätigung, die mit einem qualifizierten Zeitstempel versehen ist, per E-Mail zugesendet und auf der Vergabeplattform in den so genannten Arbeitskorb gestellt.

Eine weitere im Rahmen des Projekts E-Vergabe entwickelte Software, der so genannte Online-Beschaffungsassistent (OBA) (s. Abbildung 7-1), unterstützt die Vergabestelle beim Verwalten, Senden und Empfangen aller zur Ausschreibung gehörenden digitalen Dokumente.

Angebotsöffnung / Zuschlagserteilung: Die Angebotsöffnung erfolgt nach dem Vier-Augen-Prinzip durch Authentifizierung zweier Mitarbeiter der Beschaffungsbehörde. Eine Vertreterregelung ist zu jeder Zeit möglich.

Die Benachrichtigung (nicht) berücksichtigter Bieter erfolgt durch die Behörde, ebenfalls elektronisch unterstützt durch die E-Vergabe-Plattform.

7.2.4 Technische Realisierung

Die Skalierbarkeit der Lösung wurde durch den Einsatz marktführender Standardsoftware sichergestellt. Um eine hohe Verfügbarkeit des Systems zu gewährleisten, wurden alle Komponenten redundant ausgelegt.

Die hohen Systemanforderungen machen zudem eine Vielzahl weiterer Aufgaben im Hintergrund erforderlich:

- die Kommunikation mit Trust-Centern,
- Schlüsselverwaltung (PKI),
- Protokollierung,
- Nutzerverwaltung.

7.3 Begleitforschung

Die wissenschaftliche Begleitforschung und die damit verbundenen Kommunikationsmaßnahmen sollen dazu beitragen, dass aus dem Pilotversuch eine Referenzplattform für die elektronische öffentliche Auftragsvergabe entsteht. Die Begleitforschung analysiert und bündelt die verschiedenen Erfahrungen während der Pilotphase und gewährleistet eine kohärente Verbreitung der Ergebnisse.

Die Realisierung des Projekts wurde in allen Phasen - von der Konzeption bis zur Umsetzung und Erprobung - beobachtet, analysiert und dokumentiert. Möglichkeiten der

Optimierung wurden aufgezeigt und Handlungsempfehlungen abgegeben. Untersucht wurden die gegenwärtige Situation auf Seiten der Ämter und der Bieter, die Auswirkungen der elektronischen Vergabe auf die Prozesskosten, sowie Akzeptanz- und Erfolgsfaktoren. Des Weiteren war die Evaluation hinsichtlich der Benutzbarkeit des Systems Gegenstand der Begleitforschung. Parallel dazu wurde ein umfangreiches Kooperations- und Kommunikationsnetzwerk aufgebaut. Informationsmaterialien wurden Verbänden, Vereinigungen, Fachreferaten der Ministerien, Handelskammern und Interessenvertretungen der Wirtschaft zur Verfügung gestellt. Durch intensive Öffentlichkeitsarbeit, Berichterstattung in der Tages- und Fachpresse, Nutzung des Internets und Darstellung der Projektergebnisse in Seminaren und Tagungen wird das Projekt einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht.

7.3.1 Fragestellungen der Begleitforschung

Im Rahmen der Begleitforschung wurden die folgenden Fragestellungen bearbeitet:

- **Arbeitswissenschaftliche Fragestellungen:** Analysiert wurde die gegenwärtige arbeitsorganisatorische Situation auf Seiten der Ämter und der Bieterunternehmen sowie die Akzeptanzfaktoren, die den Erfolg eines Systems wie E-Vergabe beeinflussen. Des Weiteren war die Untersuchung der ergonomischen Benutzbarkeit des Systems Gegenstand der Begleitforschung.
- **Technische Fragestellungen:** Die vorhandene IT-Infrastruktur der Unternehmen und Ämter wurde erhoben und mit den technischen Anforderungen des Systems verglichen. Im Hinblick auf die Integration mit weiteren IT-Systemen wurden die Schnittstellen des E-Vergabesystems untersucht. Zusätzlich wurden Weiterentwicklungen der Plattform wie die Mandantenfähigkeit empfohlen.
- **Wirtschaftliche Fragestellungen:** Mittels einer Wirtschaftlichkeitsanalyse wurden die Auswirkungen der elektronischen Vergabe auf Prozess-, Material- und Produktkosten untersucht. Mögliche Einsparpotenziale flossen dabei ebenso in die Untersuchung ein wie die Identifikation tatsächlich realisierter Einsparungen. Zur langfristigen und breiten Nutzung der elektronischen Vergabeplattform wurde im Rahmen der Begleitforschung ein Geschäftsmodell vorgeschlagen.

7.3.2 Methoden der Begleitforschung

Die folgenden Methoden wurden im Rahmen der Begleitforschung zur Sammlung von Informationen angewendet.

Durchführung von Befragungen

- **Befragung ämterseitig:** Es wurden Mitarbeiter der am E-Vergabe-Projekt beteiligten Ämter befragt. Die Befragung fand auf Basis eines Fragebogens und im Rahmen mehrerer Workshops statt, die beim Beschaffungsamt (BeschA) des BMI und beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) durchgeführt wurden. Zur Ermittlung der durch die E-Vergabe-Plattform bewirkten Veränderungen fanden die Befragungen sowohl zu Beginn des Projekts als auch nach der ersten Pilotausschreibung statt.
- **Befragung bieterseitig:** Vor der Fertigstellung der E-Vergabe Plattform wurde ein Fragebogen an verschiedene Unternehmen versandt und auf der Website des Projekts zum Herunterladen bereitgestellt. Schwerpunkt der Befragung war die Erhebung der technischen und organisatorischen Situation der Unternehmen in Bezug auf die Einführung des elektronischen Vergabeverfahrens und der elektronischen Signatur. Informationen von ca. 300 Unternehmen wurden auf diese Weise gesammelt und ausgewertet.

Nach der ersten Pilotausschreibung über die elektronische Vergabeplattform wurden die Unternehmen, die an dieser Ausschreibung teilgenommen hatten, gebeten, einen weiteren Fragebogen auszufüllen. Sie wurden zu ihrer Teilnahme, die sie auf herkömmlichem oder elektronischem Weg durchgeführt haben, befragt.

Expertenevaluation Software-Ergonomie

Das E-Vergabe-System wurde von Ergonomie-Experten hinsichtlich der folgenden Vorgaben der DIN/EN/ISO 9241-10 getestet: *Aufgabenangemessenheit, Selbstbeschreibungsfähigkeit, Steuerbarkeit, Erwartungskonformität, Fehlerrobustheit, Individualisierbarkeit, Lernförderlichkeit.*

Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der im Rahmen der Begleitforschung durchgeführten Untersuchungen erfolgt in Form eines Leitfadens zum Projekt »Elektronische Vergabe von Aufträgen des Bundes«.

7.4 Zusammenfassung der Ergebnisse der Begleitforschung

7.4.1 Hemmnisse und Erfolgsfaktoren

Ziel dieser Betrachtung des Lösungsumfeldes war es, durch Befragung der zukünftigen Nutzer auf Ämter- und Anbieterseite frühzeitig Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für die Akzeptanz und die Pilotdurchführung zu ermitteln und Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Bezüglich der Hemmnisse und Erfolgsfaktoren von der Konzeption bis zur durchgeführten Vergabe konnten die folgenden kritischen Faktoren ermittelt werden:

7.4.1.1 Rahmenbedingungen

Die allgemeinen Kenntnisse der Anwender der E-Vergabe-Plattform auf Bieter- sowie auf Behördenseite über die Bedienung von Rechnern, Software-Programmen und des Internets bilden das Fundament für die Nutzung und die Akzeptanz der neuen Plattform. Des Weiteren kommt dem Grad des Ausbaus der IT-Infrastruktur, wie z.B. Rechner, Netzwerke, E-Mail und Internet, in den Behörden sowie bei den bietenden Unternehmen als Voraussetzung für die schnelle Umsetzung und Anwendung der E-Vergabe-Plattform eine besondere Bedeutung zu. Die gute Ausstattung bei den Beschaffungsmitarbeitern der beiden Ämter ermöglicht die Nutzung des Internets und die Kommunikation mittels E-Mails. Sie bildet darüber hinaus eine gute Grundlage für die Nutzung der E-Vergabe-Plattform, die auf Client-Seite Java-Technologien verwendet.

7.4.1.2 Systemaufbau und -gestaltung:

Die Systemanforderungen und die Bedienbarkeit der E-Vergabe-Plattform, sowie die Betrachtung der technischen Aspekte der Umsetzung und die Integration der E-Vergabe-Plattform mit anderen Anwendungen bilden einen Themenkreis. Die Bedienbarkeit wird von ungefähr 75% der Mitarbeiter des BeschA und von ca. 92% der Unternehmen als ein wichtiger Erfolgsfaktor angesehen.

7.4.1.3 Anforderungen und Erfahrungen der Unternehmen und Behörden

- **Programminstallation:** Die Bieter erwarten, dass die Installation und Nutzung der E-Vergabe-Plattform nur geringe Kosten verursacht und vor allem bei den großen Unternehmen eine einfache Integration in die eigene EDV ermöglicht. Je kleiner die Unternehmen, desto stärker fließen die Kosten der neuen Plattform in die Entscheidung über die Teilnahme ein. So schätzen ca. 67% der kleinen Unternehmen (mit bis zu 50 Mitarbeitern) die Kosten als sehr wichtig ein, während nur

ungefähr 38% der großen Unternehmen (mit mehr als 250 Mitarbeitern) dieser Meinung sind.

- **Beschaffung elektronischer Signaturkarten:** Ein großes Problem stellte die Beschaffung der elektronischen Signaturkarten dar. Während in den größeren Behörden die Mitarbeiter die Karten vor Ort zur Verfügung gestellt bekamen, mussten die Unternehmen in den meisten Fällen die elektronischen Signaturkarten in den Serviceläden beantragen. Oft waren die Mitarbeiter dieser Serviceläden jedoch nicht darüber unterrichtet worden, wie die Ausgabe der Signaturkarte zu erfolgen hatte, sodass Unternehmen bis zum Erhalt der Karte einige Hürden überwinden mussten. Als deutliches Hemmnis wurde an dieser Stelle die Verunsicherung der Unternehmen durch Pressemeldungen über den Niedergang von Signatur-Anbietern aufgenommen.
- **Verbreitung elektronischer Signaturkarten:** So ist es nicht verwunderlich, dass lediglich 2% der befragten Unternehmen im Besitz einer elektronischen Signaturkarte sind. Um die Verbreitung der Karten in den Behörden zu erhöhen und gleichzeitig die Handhabung zu vereinfachen, wird im Bundesinnenministerium über ein Konzept nachgedacht, das die parallele Verwendung der Karte zur elektronischen Signatur sowie als digitaler Dienstaussweis ermöglicht.
- **Interoperabilität von Signaturkarten und Lesegeräten verschiedener Anbieter:** Probleme verursacht noch die fehlende Interoperabilität von Signaturkarten in den verschiedenen EU-Ländern und die noch nicht standardisierte Anbindung verschiedener Kartenleser. So gab es für einige Unternehmen Probleme bei der Beschaffung eines entsprechenden Kartenlesers der Klasse 3. Darüber hinaus fehlen noch europaweite Trust-Center, die die Gültigkeit der elektronischen Unterschrift prüfen. Diese Aspekte sind vor allem bei der Durchführung von europaweiten Vergaben wichtig.
- **Datensicherheit:** Das Thema Datensicherheit als Anforderung an die Plattform wurde schon in die Planungsphase mit eingebunden. Zusammen mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wurde ein Sicherheitskonzept entwickelt. Die Wichtigkeit eines fundierten Sicherheitskonzepts spiegelt die Tatsache wider, dass 74% der Unternehmen in Bezug auf die Datensicherheit ein potenzielles Problem sehen. Aus Sicht der Mitarbeiter des BeschA vermittelt die E-Vergabe-Plattform bei der ersten Nutzung subjektiv einen Eindruck von hoher Sicherheit.
- **Systemintegration:** Auf Behördenseite ist die Integration der E-Vergabe-Plattform in bestehende Software-Systeme in den Ämtern, wie z.B. Dokumenten- oder Workflow-Management, ein wichtiger Erfolgsfaktor. Ein hoher Anteil des Optimierungspotenzials des Gesamtverfahrens liegt im Zusammenspiel der E-

Vergabe-Plattform und der oben genannten Systeme und stellt deshalb auf Behördenseite eine wichtige Anforderung dar.

- **Mandantenfähigkeit:** Damit mehrere Behörden die gleiche Plattform parallel nutzen können, ist eine weitere Anforderung die Mandantenfähigkeit der Plattform. Zum Zeitpunkt der Pilotphase war die Plattform nicht mandantenfähig. Dieser Aspekt findet jedoch in einem derzeit laufenden weiterführenden Projekt Berücksichtigung. Weitere Anforderungen, wie z.B. die Verfügbarkeit der Plattform, sind u.a. in der Konzeption des Geschäftsmodells für die E-Vergabe-Plattform näher erläutert.

7.4.2 Informationsmaßnahmen

Die Ergebnisse der Analysen zu Informationsveranstaltungen und Schulungen, zur Integration von Mitarbeitern und Unternehmen bei der Planung und Umsetzung sowie zur Berücksichtigung weiterer Initiativen sind im Folgenden zusammengestellt.

Informationsveranstaltungen: Im BeschA wurden die Mitarbeiter in regelmäßigen Abständen über den Projektfortschritt unterrichtet. Darüber hinaus fand eine Informationsveranstaltung am Ende der Konzeptionsphase statt, die die Mitarbeiter auf das neue Software-System vorbereitete. Mitarbeiter, die an der Informationsveranstaltung teilnahmen, waren dem Projekt gegenüber eher positiv eingestellt und hatten deutlich klarere Vorstellungen über das Software-System als diejenigen Mitarbeiter, die nicht an der Veranstaltung teilnahmen. Interessierte Unternehmen und Mitarbeiter von Behörden aus Ländern und Kommunen wurden während des Projektverlaufs bei verschiedenen Veranstaltungen über die aktuellen Projektfortschritte unterrichtet. Weitere Bundesbehörden neben dem BMWA und dem BMI wurden schon während der Konzeptionsphase in das Projekt eingebunden, um Synergieeffekte auszuschöpfen. Dem daraus entstandenen Mehraufwand durch Koordinierung steht eine effizientere Kommunikation auf breiter Basis als Vorteil gegenüber.

Schulungen und weitere Hilfestellungen: Die Mitarbeiter des BeschA hatten die Möglichkeit, an einer ganztägigen Schulung teilzunehmen. Nach Meinung der Mitarbeiter ist der Umgang mit dem System primär durch intensives praxisorientiertes Üben am System erlernbar. Ein kontinuierliches Arbeiten mit dem System wird als notwendig erachtet. Bietenden Unternehmen, die die E-Vergabe-Plattform nutzen, muss eine einfache, leicht verständliche Einführung in die Handhabung der Plattform gegeben werden. Aus diesem Grund wurde eine Multimedia-Schulung erstellt, die aus dem Internet herunter geladen werden kann.

- **Testsystem:** Als weitere Übungsmöglichkeit wurde ein Testsystem mit Verfügbarkeit am Arbeitsplatz gewünscht.

- **Handbücher und Schulungsunterlagen:** Positive Ergebnisse lassen sich neben den Schulungen mit anschaulichen Schulungsunterlagen und Benutzerhandbüchern erlangen.
- **Hotline:** Die Bereitstellung einer Rückfragemöglichkeit (Hotline) mit hoher Fachkompetenz ist insbesondere in der Einführungsphase notwendig.

Initiativen im Umfeld: Neben dem Projekt der E-Vergabe-Plattform existiert eine Reihe weiterer Aktivitäten in Bereichen, die für die Umsetzung der E-Vergabe-Plattform von Nutzen sein könnten. Besonders wichtig ist die Identifikation von Synergieeffekten zwischen den Arbeiten des E-Vergabe-Projekts und weiterer Projekte, um Standardisierungsinitiativen und die Reduzierung von Heterogenität von Software-Systemen zu unterstützen. Innerhalb des Projekts wurde mit Verantwortlichen von verschiedenen Initiativen gesprochen und eine Zusammenarbeit geprüft.

7.4.3 Problemlösungs- und Optimierungspotenzial

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor ist das Problemlösungspotenzial der E-Vergabe-Plattform aus Sicht der Anwender. Je stärker die Plattform vorhandene Probleme löst, desto größer ist die Akzeptanz.

Im Rahmen der Betrachtung wurden die folgenden Punkte von Sachbearbeitern der Beschaffungsstellen als besonders wichtig identifiziert:

- **Überstunden und Mehrarbeit:** Für die Mitarbeiter der Ämter bedeutet die Einführung der E-Vergabe-Plattform zunächst einmal einen Mehraufwand, da das elektronische parallel zum bisherigen Vergabeverfahren angeboten wird. Für die Zukunft ist geplant, dass die elektronische Form der Vergabe die bisherige Form ersetzen soll. Dazu müssen die technischen Zugangsvoraussetzungen von einer großen Zahl von Unternehmen im relevanten Markt erfüllt werden, damit jedem Bieter die Teilnahme an den elektronischen Vergaben mit vertretbarem Aufwand möglich ist.
- **Materialverbrauch und Prozessbeschleunigung:** Die neue Plattform unterstützt vor allem die Kommunikation zwischen den einzelnen Geschäftspartnern. Dadurch können Informationen schneller und flexibler ausgetauscht werden und der Materialverbrauch, z.B. an Papier, wird maßgeblich reduziert.
- **Qualität:** Bei einer zeitlichen Verkürzung der Abläufe steht den Mitarbeitern mehr Zeit für andere Tätigkeiten zur Verfügung, was den Vergabeprozess und dessen Ergebnisse qualitativ verbessern kann.
- **Vorbereitung des Vergabeverfahrens:** Im Falle einer Beschaffung erhalten die Beschaffer einen Auftrag von einem Bedarfsträger. In diesem Auftrag werden die

zu bestellenden Positionen im Detail beschrieben. In diesen Beschreibungen tauchen regelmäßig einige Fehler auf, die einen großen Abstimmungsaufwand zwischen Bedarfsträger und Beschaffer verursachen. Eine Lösung dieses Problems wird auch durch die E-Vergabe nicht geliefert.

- **Angebotseröffnung:** Auf dem bisherigen Weg war die Angebotseröffnung ein zeitaufwändiges Unterfangen, da jede Seite eines Angebots registriert werden muss. Die Durchführung dieses Arbeitsschrittes wird von Nutzern der E-Vergabe-Plattform als deutlich schneller und effizienter bezeichnet; die aufwändige Registrierung der eingegangenen Angebote in der Eröffnungsphase entfällt.
- **Synergien durch Schnittstellen:** Weitere Vereinfachungen sind z.B. die Erstellung des Angebots auf Grundlage des Auftragsentwurfs oder die Initiierung einer Vergabe über eine Schnittstelle, bei der die allgemeinen Verfahrensinformationen über XML und die weiteren Ausschreibungstexte in Form von HTML und PDF übertragen werden.

Seitens der Bieter ergaben sich folgende Erwartungen hinsichtlich der neuen Plattform:

- **Schnellere Prozesse:** Eine Beschleunigung der Prozesse findet durch den elektronischen Austausch von Informationen und Dokumenten statt. An den im Gesetz verankerten Fristen der Vergabeverfahren ändert sich durch die elektronische Abwicklung vorerst nichts.
- **Höhere Transparenz:** Eine höhere Transparenz der Prozesse wird insofern erreicht, als dass die eingehenden und ausgehenden Dokumente automatisch einem Vergabeverfahren zugeordnet werden.
- **Kostenreduzierung** (für Papier, Versand, etc.) aufgrund der neuen Vergabeplattform findet eher in geringem Maße statt.

Lediglich 28% der befragten Unternehmen glaubten, dass die neue Plattform nicht alle ihre Probleme bei Auftragsvergaben lösen wird. Die Komplexität der Vorschriften und Formulare bleibt beispielsweise bestehen. Dagegen vertreten über 56% der Behördenmitarbeiter die Ansicht, dass manche ihrer Probleme bei der Beschaffung nicht durch die Plattform beseitigt werden können.

7.4.4 Projektmanagement

Vom Projektteam wurden die folgenden Aspekte als besonders wichtig hervorgehoben:

- **Zusammensetzung des Projektteams:** Für die Projektbearbeitung wurden erfahrene externe Bearbeiter in das Haus geholt, die sich in die Thematik in einem Zeitraum von durchschnittlich ein bis zwei Monaten eingearbeitet haben. Ausschlaggebend war dabei die Verbindung der Fachkompetenz der Beschaffung auf

der einen Seite sowie des IT-Wissens auf der anderen Seite in entscheidenden Positionen der Projektgruppe. So musste die Mehrarbeit für das Projekt nicht durch Mitarbeiter der Fachabteilungen im Bereich Beschaffung getragen werden.

- **Ausschreibungsprozess für komplexe Softwaresysteme:** Insgesamt hat sich das Verfahren mit ca. 5 Monaten über einen größeren Zeitraum hingezogen. Eine besondere Hilfe bei der Vergabe des Projekts war der direkte Zugriff auf das Vergaberechtsreferat, das bei rechtlichen Fragestellungen während der Vergabe zur Verfügung stand.
- **Interne Projektstrukturen:** Die internen Projektstrukturen haben das Projekt gefördert: die flache Hierarchie mit hoher Eigenverantwortung erlaubte schnelle und effiziente Entscheidungen.
- **Realisierungspartner:** Ein Faktor zur effizienten Durchführung des Projekts war die Kontinuität auf Seiten des durchführenden Unternehmens. Das Projektteam (10 Personen) der E-Vergabe-Plattform blieb innerhalb eines Jahres unverändert. Einer Wissensfluktuation wurde auch durch eine entsprechende vertragliche Gestaltung vorgebeugt: Der Projektleiter konnte demnach nicht ausgewechselt werden.

7.4.5 Akzeptanz

67% der 300 Unternehmen, die den Fragebogen beantworteten, haben zur E-Vergabe-Plattform eine positive Einstellung. Über 90% sind prinzipiell bereit, sofort oder etwas später an elektronischen Vergaben teilzunehmen. Die hohe Bereitschaft ist unabhängig von der Unternehmensgröße.

7.4.6 Wirtschaftlichkeit

Die E-Vergabe-Plattform ermöglicht die Abwicklung des kompletten Vergabeverfahrens von der Bekanntmachung bis zur Vertragsschließung. In einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurden die einzelnen Prozessschritte des Vergabeverfahrens in ihrer Kostenstruktur analysiert und Einsparungen und Mehraufwand durch den Einsatz der Plattform identifiziert.

7.4.6.1 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für Behörden

Einsparpotenziale sind vorhanden durch die Reduzierung von Prozesskosten und mögliche Preisänderungen bei den einzukaufenden Sachgütern und Dienstleistungen. Dem gegenüber stehen Mehraufwand in Form von Entwicklungskosten der neuen Plattform und Betriebskosten, die durch die Nutzung anfallen.

Die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit basiert auf Informationen aus den zwei beteiligten Behörden, dem Beschaffungsamt (BeschA) des Bundesministeriums des Innern (BMI) und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Da zum Zeitpunkt der Analyse lediglich öffentliche Ausschreibungen nach VOL über die E-Vergabe-Plattform durchgeführt werden konnten, lag dort auch der Schwerpunkt der Analyse.

Einsparungen bei Prozesskosten: Die Prozesskosten stellen ein großes Einsparpotenzial im elektronischen Vergabeverfahren dar. Zur Ermittlung des Einsparpotenzials wurde die erste Pilotausschreibung im VOL-Bereich herangezogen und vergleichbaren Ausschreibungen auf herkömmlichem Weg gegenübergestellt. Die Pilotausschreibung fand als öffentliche Ausschreibung von IT-Produkten statt.

Der betrachtete Vergabeablauf entspricht streng den gesetzlichen Vorschriften, kann aber bei anderen Behörden im Rahmen der Gesetzgebung geringfügig abweichen.

Einsparpotenzial bei öffentlichen Ausschreibungen: Zur Abschätzung der Wirtschaftlichkeit des Verfahrens wurden die Annahmen getroffen, dass durchschnittlich 70 Interessenten und 30 Bieter an den Verfahren teilnehmen, die zu beschaffenden Produkte nicht besonders komplex sind und in Verdingungsunterlagen von durchschnittlich 40 Seiten erklärt werden.

Auf dieser Basis wurden drei Bereiche für Einsparungen identifiziert:

- **Material:** Die Materialkosten beschränken sich vor allem auf den Papierbereich und tragen nur in geringem Maße zu den Verfahrenskosten bei. Dennoch werden diese Materialkosten auf elektronischem Weg überwiegend eingespart.
- **Porto, Druck und Bekanntmachung:** Die Kosten für Porto, Druck und Bekanntmachung einer Ausschreibung können ebenfalls auf elektronischem Weg eingespart werden. Dieser Bereich stellt das größte Einsparpotenzial mit ca. 8% der Gesamtprozesskosten der Beschaffung dar.
- **Personal:** Der größte Kostenanteil wird durch das Personal gestellt. Viele der zeitintensiven Tätigkeiten betreffen die Prüfung und die Erstellung von Texten für die Vergabe, bei denen eine Beschleunigung durch die elektronische Abwicklung nicht zum Tragen kommt. Dadurch belaufen sich die möglichen Einsparungen durch die medienbruchfreie Bearbeitung im Bereich Personal auf ca. 5% der Gesamtkosten.

Insgesamt betragen die möglichen Einsparungen zwischen 5% und 15% der Gesamtprozesskosten bei Ausschreibungen ohne komplexe Fragestellungen. Treten während des Beschaffungsvorgangs noch Fragen auf, deren Beantwortung längere Zeit benötigt, verringert sich der Anteil der Einsparungen entsprechend. Als sehr zeitintensiv können sich vor allem die Arbeitsschritte »Erstellung der Leistungsbeschreibung« und »Prüfung

eingehender Angebote« herausstellen, wenn zur Klärung von Informationen z.B. Reiseaktivitäten notwendig werden.

Unterschiede bei weiteren Vergabearten: Bei der Betrachtung weiterer Vergabearten, wie z.B. die nicht offene und die freihändige Vergabe, ändern sich die Strukturen der Prozesskosten aufgrund von wegfallenden und hinzukommenden Arbeitsschritten. Die zeitintensiven Prozessschritte bleiben jedoch weitgehend dieselben.

Ausschreibungen nach VOB: Bei Ausschreibungen nach VOB wird durch den elektronischen Versand der umfangreicheren Unterlagen mit höheren absoluten, aber geringeren prozentualen Kostenersparnissen pro Ausschreibung gerechnet, da bei der VOB vor allem der Personalaufwand für die Prüfung von umfangreichen Dokumenten höher ist.

Preisänderungen: Ein weiteres Einsparpotenzial stellt die Reduzierung der Preise dar. Hierzu lassen sich zum aktuellen Zeitpunkt noch keine gesicherten Aussagen machen. Diese sind erst nach der zeitnahen Durchführung von elektronischen und herkömmlichen Ausschreibungen zu vergleichbaren Gütern möglich, da so Veränderungen am Markt nicht in das Resultat einfließen.

Die Wahrscheinlichkeit einer Preisreduzierung erhöht sich u.a. je größer der Wettbewerb zwischen den Bietern ist. Die kostenlose und einfache Auffindbarkeit der Ausschreibungen im Internet unterstützt eine derartige Entwicklung.

Weitere Vorteile der neuen Plattform, die zu einer Wettbewerbssteigerung beitragen können, sind einerseits eine schnellere Kommunikation, die auch zur Bildung von größeren Konsortien, wie sie im Baubereich üblich sind, beiträgt, andererseits finanzielle Einsparungen, die durch Reduzierung der Prozesskosten entstehen, und die von den Bietern in einem niedrigeren Angebotspreis berücksichtigt werden können.

Entwicklungskosten: Die nur einmalig anfallenden Entwicklungskosten wurden vom Bund finanziert und werden nicht an die Nutzer der Plattform weitergegeben. Über ein Geschäftsmodell zur Nutzung der Plattform durch Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene soll eine effiziente und langfristige Nutzung dieser Investition erreicht werden.

Betriebskosten: Ein weiterer Kostenfaktor sind die Betriebskosten auf Behördenseite für die Nutzung der neuen Plattform. Dabei treten einmalige Kosten, z. B. für die Beschaffung von Computern, Kartenlesegeräten, Signaturkarten und für die Durchführung von Schulungen sowie regelmäßig wiederkehrende Kosten, z.B. für die Wartung, auf. Ein Internet-Anschluss wird vorausgesetzt. Bei den Kosten für die Server wird angenommen, dass ein Rechenzentrum zentral von einem Unternehmen oder einer Behörde betrieben wird und die Kosten auf diejenigen Behörden umgelegt werden, die die neue Plattform nutzen. Dieses Modell stellt eine mögliche Art der Nutzung der E-Vergabe-Plattform dar.

Fazit: Die Nutzung der E-Vergabe-Plattform kann sich für Behörden bereits mit wenigen elektronischen Ausschreibungen pro Jahr lohnen. Falls die Teilnahme an Ausschreibungen auch weiterhin auf dem konventionellen, nicht elektronischen Weg ermöglicht wird, reduziert sich das Einsparpotenzial abhängig von der Akzeptanz der Plattform bei den Bieter.

7.4.6.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für Bieter

Zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit auf Bieterseite wurde begleitend zur Pilotausschreibung eine Befragung sowohl der Teilnehmer, die auf konventionellem Postweg, als auch der Teilnehmer, die über die elektronische Vergabeplattform teilgenommen haben, durchgeführt. Wegen der geringen Anzahl der Befragten lassen sich keine statistisch signifikanten Aussagen machen. Es sind jedoch auf Basis der Fragebögen und aufgrund von Gesprächen mit Bietern einige Trends erkennbar, welche entsprechend den Phasen aus Sicht eines Bieters im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

Suche von Ausschreibungen: Die Suche von Ausschreibungen ist eine sehr zeitintensive Aufgabe und bietet aus Sicht der Bieter einen wesentlichen Bereich für Einsparungen. Hierbei spielen vorwiegend zwei Faktoren eine Rolle: die Kosten der Materialien für die Suche und das Finden geeigneter Verfahren in möglichst kurzer Zeit. Die Kosten für die Materialien beziehen sich auf den Kauf von Anzeigern, in denen die Vergabeverfahren gelistet sind. Bei einer elektronischen Suche auf öffentlichen Webseiten reduzieren sich diese Kosten auf die Kosten für den reinen Internet-Zugang, der in der Regel keinen zusätzlichen Kostenfaktor darstellt. Dies ist insbesondere für Unternehmen mit einem geringen Anteil von öffentlichen Aufträgen relevant. Die Unternehmen versprechen sich von einer elektronischen Vergabe eine einheitliche Plattform für die Suche nach Ausschreibungen. Eine Kostenreduzierung kann durch die Verkürzung der Suchzeiten mittels geeigneter Such- und Filtermechanismen erfolgen. Auch Benachrichtigungsmechanismen, die auf der Eingabe eines Interessenprofils beruhen, könnten zu einer Zeitersparnis beitragen.

Anforderung der Verdingungsunterlagen / Teilnahmeanträge: Diese Schritte werden beim nicht elektronischen Verfahren auf postalischem Weg vollzogen. Bei der elektronischen Vergabe entfällt der Postweg und somit die Kosten für die Erstellung des Schriftstücks und für den Versand. Die relevante Verbesserung in diesen Schritten liegt jedoch in der Verkürzung der Durchlaufzeit für den Vorgang.

Interne Abstimmungsphase: Verbesserungen für die interne Abstimmungsphase sind bei der elektronischen Vergabe nur in geringem Umfang durch den elektronischen Austausch der Dokumente zu erwarten.

Abstimmungsphase mit Amt: Die Kommunikation mit dem Amt erfolgt in geringem Umfang auf telefonischem und vorrangig auf postalischem Weg. Bietet der telefonische Weg noch einen Zeitvorteil, fallen neben der zeitlichen Verzögerung bei der postali-

schen Übermittlung Kosten für die Erstellung und den Versand an. Die Nutzung der E-Vergabe-Plattform bietet eine Kommunikation über die Plattform an. Die Kommunikation ist bereits direkt dem Verfahren zugeordnet. Dieser Vorgang muss damit nicht manuell nachvollzogen werden.

Angebotserstellung: Die Angebotserstellung auf Basis der E-Vergabe-Plattform bietet aus Sicht der teilnehmenden Unternehmen einen weiteren wesentlichen Punkt für eine effizientere Abwicklung. Die Ausschreibungsunterlagen können elektronisch erstellt und verarbeitet werden. Das zeitaufwändige Ausfüllen von Papierformularen mit Schreibmaschine entfällt vollständig. Die Erstellung von Dokumenten über die Formulare hinaus kann auf rein elektronischem Weg erfolgen. Teure Medienbrüche werden vermieden und eine schnelle Bearbeitung der Dokumente für die einzelnen Phasen werden hierdurch gewährleistet und damit die Kosten für die Teilnahme am Verfahren gesenkt. Eine Erweiterung der Bieter-Software um Schnittstellen für den Import und Export von Dokumenten in unternehmensinterne Workflow-Systeme würde eine weitere Verbesserung der Kostenstruktur bieten.

Angebotsversand: Beim Versand der Angebote entfallen bei der Nutzung der E-Vergabe-Plattform die Papier-, Umschlag-, Druck- und Portokosten. Dieser Punkt wird in der Regel durch die Bieter eher als geringer Kostenvorteil eingeschätzt, da die Anzahl der Vorgänge in diesem Bereich gering ist. Aus den Ergebnissen der Befragung lässt sich jedoch schließen, dass insbesondere für Unternehmen mit einem hohen Anteil an Aufträgen von der öffentlichen Hand Materialkosten und Porto als Kostenfaktoren gesehen werden.

Die Nutzung der E-Vergabe-Plattform verlängert in der Regel den Zeitraum bis zur Einreichungsfrist, da der Postweg entfällt. Dies gibt Unternehmen einen größeren Spielraum für die Disposition von Arbeiten an einer Ausschreibung.

Nachverfolgung, Benachrichtigung und Vertragsabschluss: In diesen Phasen ist keine signifikante Verbesserung der Kostenstrukturen zu erwarten.

Kosten für den Betrieb: Den eben genannten Einsparpotenzialen stehen hauptsächlich einmalige Ausgaben für den Betrieb gegenüber, wie die Anschaffung eines Kartenlesegeräts und einer Signaturkarte. Bei steigenden technischen Anforderungen zukünftiger Software-Versionen ist ein wiederkehrender Investitionsbedarf für Software und Hardware nicht ausgeschlossen. Neben den finanziellen Aufwendungen fallen weitere Aufwendungen durch die Einführung der Mitarbeiter in die Nutzung des Systems an.

Kostensenkung im Gesamtprozess: Insgesamt betrachtet lässt sich eine Kostenreduzierung auf Bieterseite, insbesondere in den Bereichen Suche von Ausschreibungen und Angebotserstellung, feststellen. Somit können mehr Bieter zu einer Teilnahme an einem elektronischen Vergabeverfahren bewegt werden. So steigt die Quantität und auch die Qualität der Angebote für die öffentliche Hand. Die festgestellte Reduzierung der Kos-

ten in den Einzelschritten kommen insbesondere Unternehmen mit regelmäßigen Teilnahmen bei Ausschreibungen zugute.

Rückschlüsse auf das gesamte Einsparungspotenzial im Bereich der öffentlichen Beschaffung durch elektronische Systeme lassen sich durch die getätigten Untersuchungen nicht abschätzen. Als Basis für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung diene der Ablauf der Vergabeverfahren am Beispiel des BeschA. Abläufe und Voraussetzungen in anderen Behörden können sich davon unterscheiden, womit Abweichungen von den Aussagen und Ergebnissen der hier durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wahrscheinlich sind.

7.4.7 Betreiber- und Geschäftsmodell

Die konkrete Nutzung der E-Vergabe-Plattform durch öffentliche Einrichtungen liegt im Ermessensspielraum der jeweiligen Behörde. Bisher haben aber bereits eine Vielzahl von Einrichtungen in Bund, Ländern und Kommunen ihr Interesse an der E-Vergabe-Plattform bekundet. E-Vergabe ist übertragbar auf alle Vergabestellen von Bund, Ländern und Gemeinden.

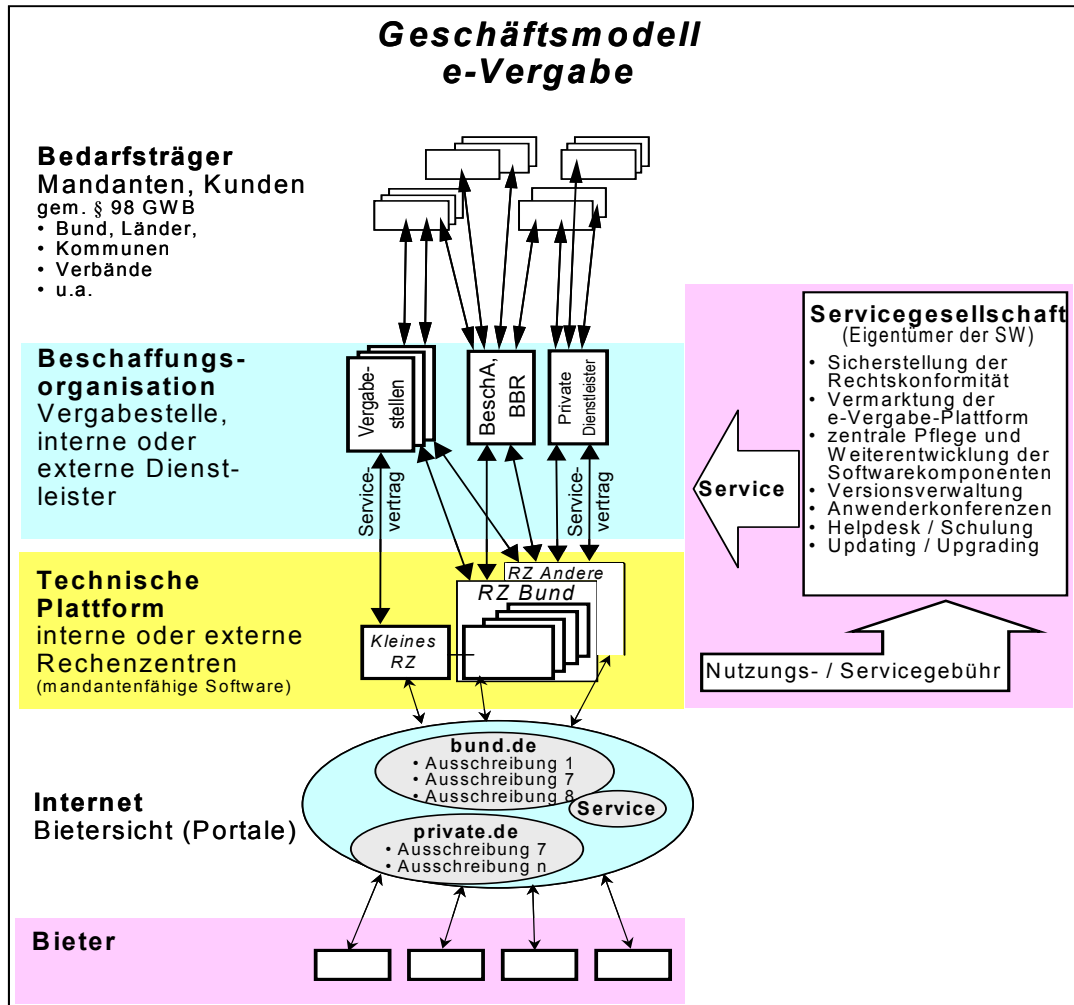
Für die Betriebsphase werden neben den Systemen im operativen Betrieb auch Plattformen für die Schulung der Nutzer und zu Demonstrationszwecken sowie eine Entwicklungsplattform zur technischen Weiterentwicklung und Erprobung neuer Elemente zur Verfügung stehen.

Im Geschäftsmodell werden die organisatorischen, technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten dargestellt, wie aufbauend auf dem Projekt E-Vergabe ein langfristiger Betrieb für eine elektronische Vergabeplattform ermöglicht und zusätzlich eine Nutzung für eine breite Basis von Vergabestellen erzielt werden kann. In einem späteren Schritt soll das vorgestellte Geschäftsmodell noch um die Komponente eines Virtuellen Marktplatzes für die öffentliche Hand erweitert werden. Die Machbarkeitsstudie zum Geschäftsmodell basiert auf der Identifikation der wesentlichen Beteiligten und deren Aufgaben. In einem Modell werden die Geschäftsbeziehungen zwischen diesen Akteuren dargestellt. Aufgrund von Befragungen und einer Untersuchung der aktuellen Rahmenbedingungen wurde das Marktpotenzial für die nächsten Jahre geschätzt. Ausgehend von den notwendigen Kosten und den angenommenen Gebühren für die Kunden wird die Wirtschaftlichkeit des Produktivbetriebs berechnet. Weiterhin werden mögliche Rechtsformen für die beteiligten Organisationen untersucht und schließlich Empfehlungen für die zeitnahe Umsetzung des Geschäftsmodells gegeben.

Die Studie geht davon aus, dass sich bis zum Jahre 2006 zwischen 400 und 800 Vergabestellen an der E-Vergabe-Plattform beteiligen, deren technische Bereitstellung dann durch 8 bis 14 Betreiber erfolgen wird.

Der Betrieb der E-Vergabe-Plattform kann beispielsweise in einem bestehenden öffentlichen oder privaten Rechenzentrum durchgeführt werden. Erforderlich hierzu sind zum einen Investitionen für Hardware- und Software-Lizenzen, zum anderen entstehen Personal- und Sachkosten für die Kundengewinnung, die Kundenbetreuung und die Durchführung des Betriebs.

Abbildung 7-2: Geschäftsmodell E-Vergabe



Aufgrund der kurzen Innovationszyklen in der IT-Branche ist speziell die Frage nach den Zukunftschancen für die E-Vergabe-Software - eng verbunden mit ihrer kontinuierlichen Weiterentwicklung und der anhaltenden Akzeptanz bei den Nutzern - untersucht worden. Folgende Punkte sind neben Kundengewinnung, Kundenbetreuung und Plattformbetrieb für einen langfristigen Einsatz der Software unumgänglich:

- Professionelle Einführung der Software bei den Betreibern und Endkunden (Roll-out),
- Pflege und Weiterentwicklung der Software-Komponenten, Versionsverwaltung der Software-Module (Application Management),
- Durchführung von Updating und Upgrading der Software,
- Help-Desk, Schulung, Beratung, Installation und weiterer Service.

Für die Ausführung dieser Aufgaben wird die Gründung einer Servicegesellschaft vorgeschlagen. Ein kostendeckender Betrieb einer Gesellschaft ist unter folgenden Voraussetzungen möglich:

- Es erfolgt eine gemeinsame Weiterentwicklung und Pflege der Software für alle Nutzer und Plattform-Anbieter.
- Mittelfristig können 500 bis 600 Vergabestellen als Kunden (Mandanten) für eine E-Vergabe-Plattform gewonnen werden, die bereit sind, die jährlichen Gebühren zu entrichten.
- Die Anzahl der Betreiber einer E-Vergabe-Plattform, die diese Kunden bedienen, ist gering, das heißt maximal 10 Betreiber bei der angenommenen Gebührenstruktur.
- Eventuell bestehende Rechte Dritter an der entwickelten E-Vergabe-Software werden nicht von diesen als weitere Wettbewerber wahrgenommen.

Die Attraktivität des Modells könnte voraussichtlich erheblich gesteigert und der langfristig erfolgreiche Betrieb der E-Vergabe-Plattform weiter abgesichert werden, wenn die Servicegesellschaft und gegebenenfalls auch die Plattformbetreiber weitere ergänzende Produkte und Dienstleistungen in ihr Portfolio mit aufnehmen würden. Hierzu bietet sich beispielsweise eine genauere Betrachtung von Produkten und Dienstleistungen für die katalogbasierte Beschaffung auf der Basis von Rahmenverträgen an. Es wäre hier zu untersuchen, in wieweit die im Rahmen des Teilprojektes 4 von »Öffentlicher Einkauf Online« entwickelte Software für einen »Virtuellen Marktplatz« geeignet ist, das Portfolio zu erweitern und die Attraktivität des Geschäftsmodells erheblich zu steigern. Eine weitere Möglichkeit zur Portfolio-Erweiterung wären Lösungen zur Unterstützung von Lieferantenmanagement und Lieferantenauswahl.

Die Bewältigung der erforderlichen Aufgaben für eine erfolgreiche Einführung von E-Vergabe erfordert einen eigenen leistungsfähigen und flexiblen Apparat, der sich gegebenenfalls schnell an sich verändernde Marktbedingungen anpassen kann. Da diese Aufgaben nicht nur für die Bundesverwaltung erledigt werden sollen und sie außerdem über die Kernaufgaben des Bundes hinausgehen, schlägt die Studie die zeitnahe Gründung einer Eigengesellschaft mit ca. 15 Personen vor. Die Rechte und das Eigentum an der Software wären auf diese Gesellschaft zu übertragen. Im Laufe des kommenden Jahres wäre dann eine privatwirtschaftliche Beteiligung mit entsprechendem Know-how und Hintergrund zu empfehlen. Diese Beteiligung sollte nach spätestens 4 Jahren zu einer Übernahme des gesamten Geschäftsbetriebes führen. Der Wert dieser Gesellschaft kann voraussichtlich weiter gesteigert werden, wenn sie auch die direkten Beziehungen zu den Vergabestellen besitzt und in diesem Zusammenhang selbst den Betrieb der technischen Plattform in einem Komplettpaket mit anbietet.

Alternativen zu dem hier vorgestellten Modell können sich ergeben, wenn die Weiterentwicklung der E-Vergabe-Plattform in ein IT- Gesamtkonzept des Bundes einbezogen wird oder die Aufgaben in eine bestehende Bundesgesellschaft, die ähnliche Aufgaben wahrnimmt, integriert werden könnten.

7.5 Ausblick

Die E-Vergabe-Plattform des Bundes bildet eine rechtskonforme und sichere Referenz für weitere Projekte. Die elektronische Vergabe hat sich als wirtschaftlich erwiesen und wird von den Anwendern sowohl auf Seiten der Behörden als auch auf Seiten der Bieter akzeptiert.

Die Weiterentwicklung der E-Vergabe-Plattform ist bereits im Gange. In der nächsten Version werden wichtige Erweiterungen wie Mandantenfähigkeit und SAP-Anbindung zur Verfügung stehen. Auch die Unterstützung von neuen Standards wie ISIS-MTT und GAEB 2000 XML sind geplant.

Bei Ausschreibungen im Baubereich nach VOB werden die Leistungsverzeichnisse nach den Standardformaten des GAEB (Gemeinsamer Ausschuss Elektronik im Bauwesen) erstellt. Zusätzlich zu der mit der E-Vergabe-Plattform bereits heute möglichen elektronischen Übertragung von GAEB-Dateien ist eine Software geplant, mit der GAEB 2000 XML-Dateien betrachtet und digital signiert werden können.

Die Mandantenfähigkeit der E-Vergabe-Plattform wird es ermöglichen, mehrere Behörden unabhängig voneinander an einen E-Vergabe-Server anzuschließen. So können zentrale Rechenzentren den Betrieb kostengünstig für viele Beschaffungsstellen übernehmen. Die Vergabestellen können ihre Ausschreibungen weiterhin selbstständig verwalten. Auch die Bietersoftware wird so angepasst, dass man bequem an E-Vergabe-Ausschreibungen unterschiedlicher Behörden teilnehmen kann.

Im Rahmen einer Experimentierklausel werden inverse Auktionen zur öffentlichen Beschaffung von mehreren Bundesbehörden erprobt. Wenn sich die guten Erfahrungen aus anderen Ländern bestätigen, könnte dieses Verfahren in Zukunft andere Vergabeverfahren ergänzen. Eventuell wird die E-Vergabe-Plattform dann so erweitert, dass auch Auktionen durchgeführt werden können.

Kapitel 8

E-GOVERNMENT UND VERÄNDERUNGSPROZESSE IN DER VERWALTUNG – DAS BEISPIEL E-EINKAUFSMANAGEMENT IN BREMEN

Martin Hagen

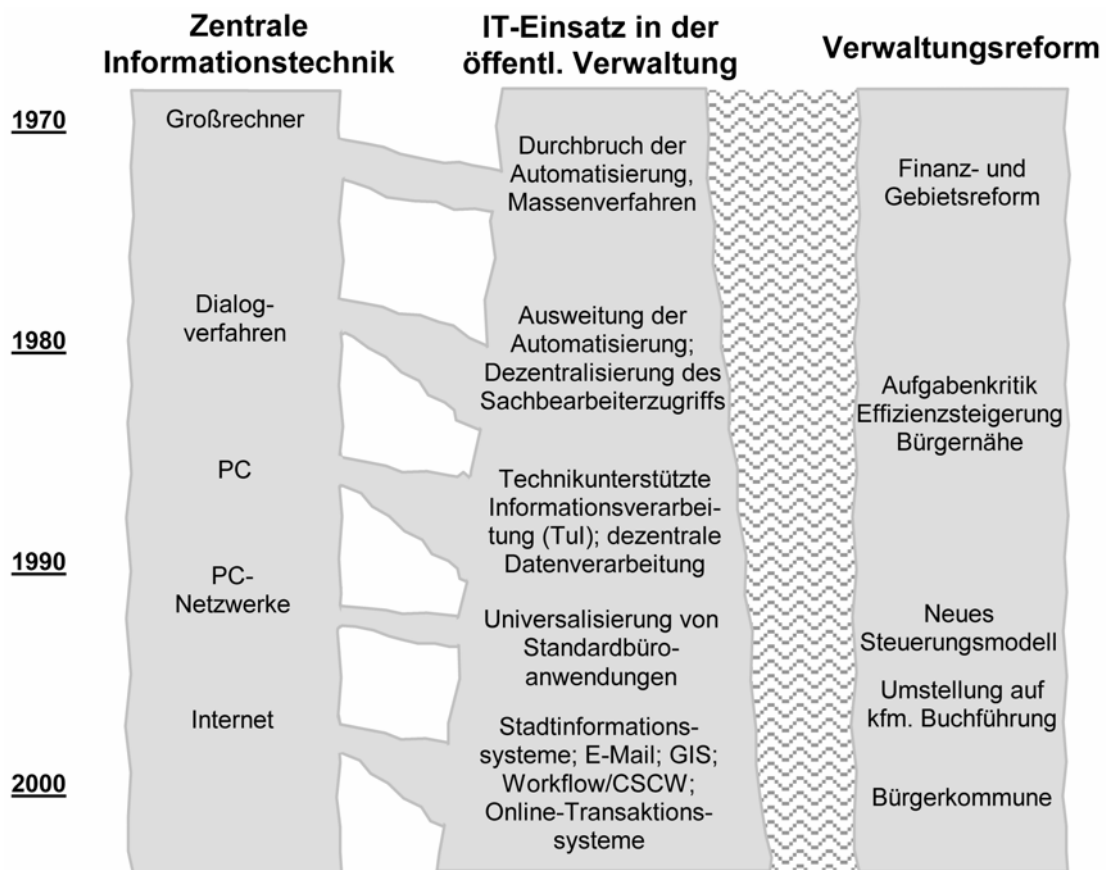
Der Schlüssel für die erfolgreiche Umsetzung von E-Government ist die gleichzeitige Adressierung von technologischen, organisatorischen, rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Faktoren. Über diesen Befund herrscht in der Wissenschaft und Praxis Einigkeit. Unklar ist, wie die Vielzahl der Faktoren so kontrolliert werden können, dass sie sich gegenseitig verstärken und nicht blockieren. Für eine Antwort müssen zwei Beziehungen berücksichtigt werden: das Verhältnis von Technik und Organisation und das Gegenüber von direkt zu beeinflussenden Faktoren und Rahmenbedingungen.

8.1 Das Verhältnis von Technik und Organisation

Eine weit verbreitete normative Annahme ist, dass der erfolgreichen Einführung von neuen Technologien eine organisatorische Anpassung vorausgehen muss: „Organisation vor Technik“ heißt ihr Slogan. Das gilt auch dort, wo die neue Technologie als notwendige Bedingung für die organisatorische Optimierung gesehen wird, wie z.B. in dem einflussreichen „Re-Engineering“-Ansatz von David Hammer (1990).

Die empirische Analyse deutscher Verwaltungsreformbemühungen zeigt, dass die Verwaltung kontinuierlich jede neue Computertechnik übernimmt; jedoch eindeutige kausale Beziehungen zwischen technischer Entwicklung und organisatorischen Reformansätzen nicht nachweisbar sind. Vielmehr handelt es sich um einen – bildlich gesprochen – undurchschaubaren „Sumpf“ an Wechselwirkungen (s. Abbildung 8-1).

Abbildung 8-1: Phasen des Informationstechnikeinsatzes (vgl. ausführlich und zu den Quellen Hagen 2001: 80)



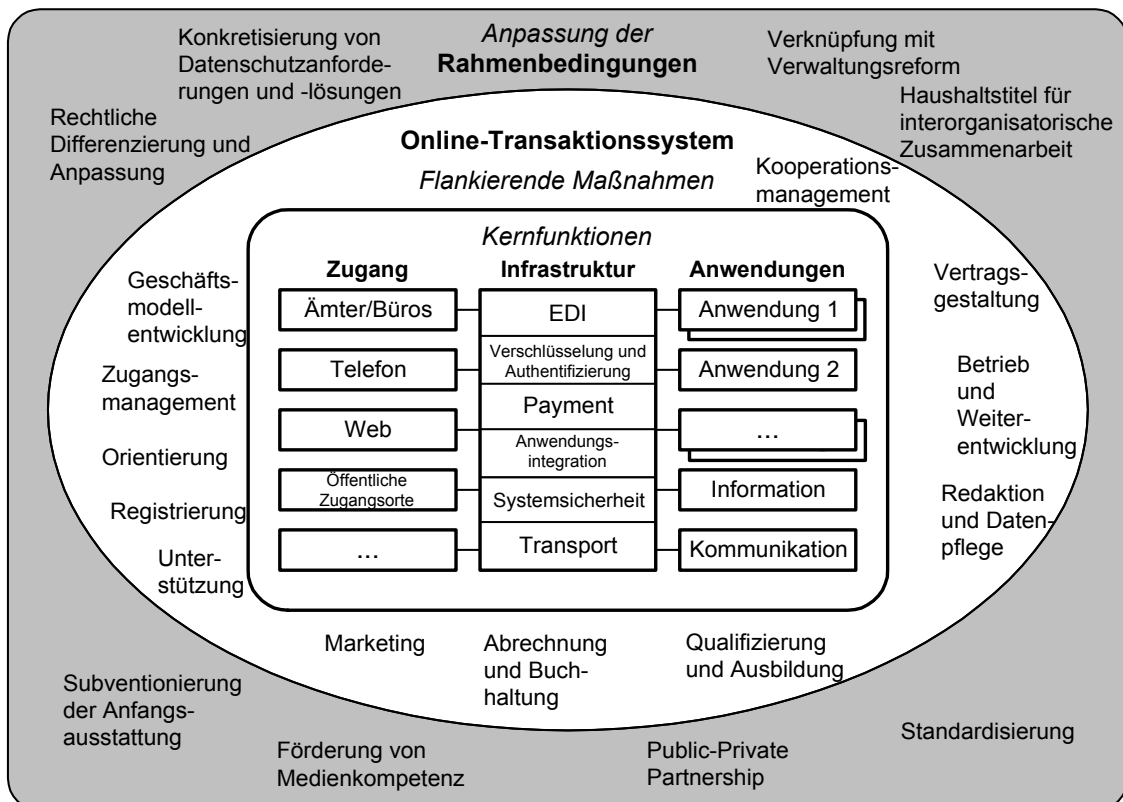
Für E-Government ist deshalb auch davon auszugehen, dass es zu Wechselwirkungen zwischen organisations- und technikgetriebenen Ansätzen kommt. Dabei gibt es weder bei der Technik noch bei der Organisation einen Status Quo. Beide verändern sich kontinuierlich. Viele Projekte, in denen die eingeführte Technik nach einer organisatorischen Reform obsolet oder organisatorische Abläufe- und Aufbaustrukturen durch technische Innovationen aufgehoben wurden, sind Indizien für dieses Dilemma.

Eine erfolgreiche Strategie wird deshalb nicht unter Hinweis des Primats „Organisation vor Technik“ die praktische Einführung von E-Government verzögern können, bis die optimalen organisatorischen Voraussetzungen geschaffen sind. Das führt umgekehrt zu dem Problem, dass die Technik unter häufig suboptimalen organisatorischen Rahmenbedingungen eingeführt wird und so bestehende Ineffizienzen eher verstärkt als beseitigt werden.

8.2 Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen

Betrachtet man E-Government aus Sicht einer Theorie der Informationssysteme, lassen sich einzelne Systeme als „Online-Transaktionssysteme“ begreifen, die aus einer Vielzahl unterschiedlicher Komponenten bestehen. Dabei ergänzen sich die technologischen Kernfunktionen aus den Bereichen Zugang, Infrastruktur und Anwendungen mit flankierendem Maßnahmen und der Anpassung der Rahmenbedingungen, die sich in einem Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme zusammenfassen lassen (s. Abbildung 8-2).

Abbildung 8-2: Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme (Hagen 2001: 270)



Übersetzt man diese Betrachtung in Aufgaben und Handlungsfelder, ergeben sich Listen wie die „Kritischen Erfolgsfaktoren für E-Government“ des Deutschen Instituts für Urbanistik, die ebenso wie das Referenzmodell auf den Erfahrungen des MEDIA@Komm-Projektes in Deutschland aufbaut (difu 2002). Dazu gehören:

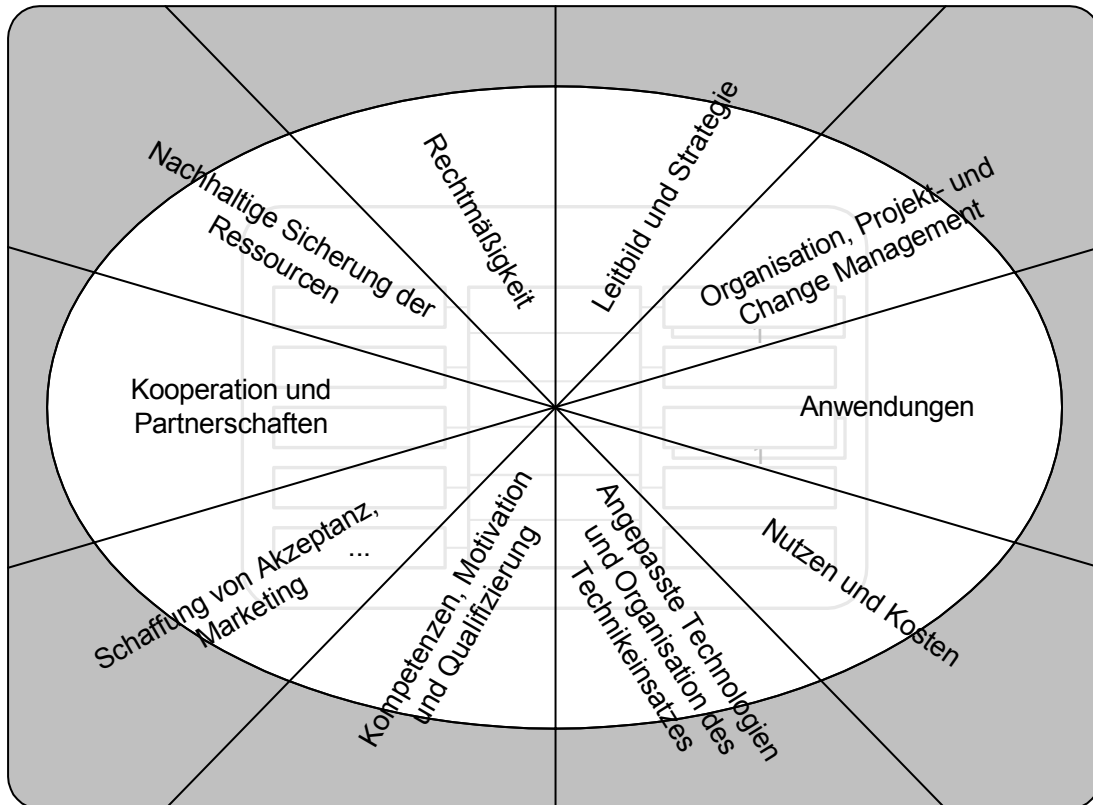
- Leitbild und Strategie
- Organisation, Projekt- und Change Management
- Anwendungen
- Nutzen und Kosten
- Angepasste Technologien und Organisation des Technikeinsatzes
- Kompetenzen, Motivation und Qualifizierung
- Schaffung von Akzeptanz, Marketing
- Kooperation und Partnerschaften
- Nachhaltige Sicherung der Ressourcen und
- Rechtmäßigkeit.

Aus der Perspektive der Projektverantwortlichen von E-Government ist neben der Komplexität der Online-Transaktionssysteme das größte Problem, dass die einzelnen Aufgaben und Handlungsfelder nur zum Teil der direkten Einflussnahme unterliegen. Zum anderen Teil handelt es sich um Rahmenbedingungen, die höchstens nur indirekt und langfristig beeinflusst werden können. Dieses Problem ist am Beispiel der Rechtmäßigkeit am häufigsten beachtet und analysiert worden. So glauben viele Bürgermeister, dass die Gesetze sie bei der Einführung von E-Government behindern (Hagen 2001: 90). Diese können sie aber nicht selbst verändern.

Am Beispiel der Finanzierung, das als das größte Hindernis bei der Entwicklung von E-Government angesehen wird (ebd.), lässt sich das Spannungsverhältnis von direkt zu beeinflussenden Faktoren und Rahmenbedingungen besonders gut zeigen. Häufig wird das Fehlen von Finanzmitteln als externe und dabei scheinbar unvermeidliche Rahmenbedingung bezeichnet; wobei hingegen bei erfolgreichen Projekten die Eigeninitiative und die finanzielle Förderung von E-Government als Ausdruck eigener Fortschrittlichkeit vermittelt werden.

Es ist jedoch nicht nur politische Opportunität, die diese Ambiguität zulässt. Vielmehr ist es objektiv so, dass alle Handlungsfelder durch Freiräume *und* Beschränkungen gleichermaßen gekennzeichnet sind (s. Abbildung 8-3).

Abbildung 8-3: E-Government-Handlungsfelder sind definiert durch Freiräume (hell) und Rahmenbedingungen (dunkel)



Da in allen Handlungsfeldern unterschiedliche Akteure agieren, z.B. Verwaltungen unterschiedlicher Gebietskörperschaften und Zuständigkeiten, wird das koordinierte Handeln aller das höchste gemeinsame Ziel und findet sich in allen einschlägigen E-Government-Strategien wieder. Es liegt jedoch wegen der schon erläuterten Komplexität von E-Government in der Natur der Sache, dass dieses Ziel nur äußerst selten erreicht wird. Einzelne Akteure bleiben damit auf sich selbst gestellt, obwohl sie alleine unmöglich erfolgreich sein können.

8.3 Das Beispiel E-Einkaufsmanagement in Bremen

Zusammenfassend gesagt steht die Verwaltung bei der Einführung von E-Government vor einem doppelten Dilemma: sie muss gleichzeitig Technik einführen und Organisation optimieren und dabei eigene Reformansätze unter nicht kontrollierbaren Rahmenbedingungen verwirklichen. Der Ausweg kann nur in einer flexiblen, rekursiven und fortlaufenden Einführungsstrategie bestehen, in denen Technologie und Organisation, eigene Aktivitäten und indirektes Wirken und Warten auf bes-

sere Rahmenbedingungen einerseits zusammen, andererseits abwechselnd berücksichtigt werden.

Am Beispiel des Projektes „E-Einkaufsmanagement“ in Bremen soll eine solche Strategie aufgezeigt werden. Die Wurzeln dieser Reforminitiative liegen in dem MEDIA@Komm-Wettbewerb, der 1998 von der damaligen Bundesregierung ausgeschrieben wurde und die Kommunen aufforderte, Konzepte für den Einsatz elektronischer Signaturen zu gewinnen.

8.3.1 Der Projektbeginn

Als das Projekt MEDIA@Komm in Bremen 1998 begann, wurde auch die Anwendung „Öffentliche Auftragsvergabe“ ausgewählt (FHB 1998: 49-54). Als Pilotprojekt wurde es im Bereich Bau angesiedelt; eine Ausdehnung auf die anderen Beschaffungsbereiche der Freien Hansestadt Bremen (FHB) sollte später erfolgen.

Organisatorischer Hintergrund war die vier Jahre vorher beschlossene „Richtlinie für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen RLBau“, in der erstmals eine einheitliche Vorgehensweise aller Baudienststellen in einem Projekt gemeinschaftlich erarbeitet und als künftige Richtschnur vorgegeben wurde. Die Vielfalt der Verfahren wurde vereinheitlicht und die Vielzahl der Vertragswerke wurde auf eine gemeinsame Sammlung verbindlicher Vertragsvorlagen reduziert.

Mit der Verbreitung von PCs in der bremischen Verwaltung zu dieser Zeit wuchs auch der Wunsch, die RLBau zu „elektronifizieren“. Die Textsammlung stand bereits als Sammlung von Word-Dokumenten zur Verfügung, die Formulare mussten jedoch noch ergänzt werden. Das MEDIA@Komm-Projekt eröffnete die Chance, diese noch ausstehenden Projektziele zu erreichen und auf eine neue technische Stufe zu heben, indem auch elektronische Signaturen eingesetzt wurden.

Dieses wurde durch die zu dieser Zeit ebenfalls anstehende Novellierung des Vergaberechts durch den Bund ermöglicht, der aufgrund von EU-Richtlinien im Jahr 2001 schließlich die elektronische Angebotsabgabe ermöglichte, sofern eine qualifizierte elektronische Signatur eingesetzt wurde (§ 15 VgV; BGBl. I 110 vom 1. Januar 2001).

So lässt sich der Beginn des Projektes mit jeweils zwei zusammenfallenden Bedingungen erklären: im Bereich Bau war durch die Arbeit an der RLBau ein Klima geschaffen worden, das ein nahtloses Anfügen der elektronischen Auftragsvergabe ermöglichte. Das MEDIA@Komm-Projekt und die damit verbundene Förderung für elektronische Signaturen stellte die dafür erforderlichen Ressourcen (externe Beratung, Entlasterkräfte usw.) zur Verfügung. Technische und organisatorische Entwick-

lung ergänzten sich. Gleichzeitig schuf die Verabschiedung der Vergabeverordnung als neuem Verwaltungsrecht auch die notwendige Rahmenbedingung.

An einer anderen „Baustelle“ hatte die FHB und der damalige Eigenbetrieb ID Bremen eine elektronische Beschaffungsliste entwickelt. In Bremen ist die Beschaffung grundsätzlich dezentralisiert, d.h. alle Dienststellen und Betriebe beschaffen ihren Bedarf eigenverantwortlich. Nur dort, wo es aus Gründen der Effizienz und Einheitlichkeit erforderlich ist, werden zentrale Beschaffungen durchgeführt. Dazu gehören z.B. die Bereiche Computer, Büroartikel und Kopierer, Büromöbel, Hygieneartikel, Heizöl usw. Verschiedene Beschaffungsstellen sind für den Abschluss von Rahmenverträgen mit entsprechenden Lieferanten verantwortlich. Über Beschaffungslisten werden die Inhalte dieser Rahmenverträge behördenintern bekannt gemacht und erlauben die direkte Bestellung dieser Artikel durch die Bedarfsträger.

Das Pflegen dieser Beschaffungslisten ist mit einigem Aufwand verbunden, weil sich die Inhalte ändern und neue Preise eingepflegt werden müssen. Die Beschaffungsstelle für Computer, die so genannte „TuI-Beschaffungsstelle“ (TuI, Technikunterstützte Informationsverarbeitung), veröffentlichte ihre Rahmenverträge als Excel-Anwendung. Gegenstand des Projektes mit der ID Bremen war die Veröffentlichung dieser Liste als über eine HTML-Schnittstelle abrufbare Datenbank. Sie ermöglichte auch das Zusammenstellen verschiedener Artikel (so genannte „Warenkörbe“). Das MEDIA@Komm-Projekt ermöglichte die Ergänzung dieser „interaktiven Beschaffungsliste“ (so der damalige Projektname) um das Ergänzen der elektronischen Signatur.

8.3.2 Projektverlauf

Im konkreten Projektverlauf des MEDIA@Komm-Projektes stand die öffentliche Auftragsvergabe im Bereich Bau im Vordergrund. Es wurde eine umfangreiche Geschäftsprozessanalyse durchgeführt, die nach Wissen der Projektbeteiligten die erste und umfassendste Analyse der verschiedenen Auftragsvergabearten (nach EU- und deutschem Recht) war. Dabei wurde schnell deutlich, dass die unterschiedlichen Dienststellen, die alle einheitlich nach der RLBau beschaffend tätig waren, unterschiedliche Aufbau- und Ablauforganisationen gewählt hatten. Durch die Projektarbeit wurden diese harmonisiert.

Die Orientierung auf die Geschäftsprozesse unterstrich die Richtigkeit der Annahme, dass eine elektronische Angebotsabgabe nur dann nützlich ist, wenn das gesamte Verfahren elektronisch unterstützt wird. Das Projekt entwickelte deshalb ein Soll-System, das alle Verfahrensschritte von der Bedarfsmeldung über die Ausschreibung bis hin zur Zuschlagserteilung unterstützte. Leitlinie war dabei die vollständig medienbruchlose Abwicklung über die Grenzen von Dienststellen, der Verwaltung und

den bietenden Unternehmen hinweg. Alle Anforderungen wurden mithilfe einer Demo-Anwendung konkretisiert, die 2000 fertig gestellt wurde.

Auf dieser Grundlage wurde dann eine Firma gesucht, die ein entsprechendes Verfahren entwickeln sollte. Dabei wurde schnell deutlich, dass nur wenige Software-Hersteller die Tiefe des Verfahrens und den Einsatz elektronischer Signaturen anbieten konnten. Den Auftrag erhielt 2001 die Firma Administration Intelligence aus Würzburg. Mit dieser Firma und dem Hersteller der Bremer E-Government-Middleware, GOVERNIKUS (damals: OSCAR), wurde ein Forschungs- und Entwicklungsvertrag abgeschlossen, da standardmäßig nur eine Signatur unterstützt wurde und keine „Workflows“, das heißt Verfahrensvorlagen, für den Bereich Bau vorhanden waren.

Gleichzeitig wurde das MEDIA@Komm-Projekt auch auf den Bereich sonstige Leistungen ausgeweitet. Pilotpartner in diesem Bereich wurden die zentralen Beschaffungsstellen für TuI, Büromöbel und Kopierer sowie Büromöbel. Die Phase der Geschäftsprozessanalyse konnte erheblich abgekürzt werden, da die Ergebnisse aus dem Bereich Bau in weiten Teilen übernommen werden konnten, und zudem die von AI gebotene Technik bereits über einschlägige Workflows verfügte.

In der Phase des „Customizing“ wurde wiederum die aus dem Bereich Bau bereits bekannte Erfahrung gemacht, dass trotz gemeinsamer rechtlicher Grundlagen die individuellen Aufbau- und Ablauforganisationen variieren. Die Zusammenarbeit in der Projektgruppe hat dabei ebenfalls zu einer weiteren Harmonisierung der Abläufe geführt. Unter anderem wurde z.B. die im Bereich Bau übliche Praxis der Einführung von besonderen Schwellenwerten, bis zu denen in beschränkten Verfahren ausgeschrieben werden kann, auch in anderen Bereichen eingeführt.

Während der Projektlaufzeit erfolgten im Bereich Bau umfangreiche organisatorische Änderungen, die sich insbesondere in der Gründung einer Reihe von Eigenbetrieben und Gesellschaften auswirkte, die seit dem mit der Auftragsvergabe im Bereich Bau vertraut sind. Das Netzwerk erstreckt sich auch auf den freiberuflichen und privaten Sektor und bezieht Bauingenieure und Planer bereits in den vorbereitenden Phasen mit ein. Es ist deshalb erforderlich, für diese vielfältigen Rollen neue Workflows, zum Teil aber auch eigene Zugangssysteme über gesicherte Netzwerkverbindungen einzurichten. Dadurch entstand in Bremen eine komplexe technologische Infrastruktur, die für den Bereich elektronische Auftragsvergabe optimiert ist. Die Firma AI ergänzte ihr Produktfolio auch um eine GOVERNIKUS-Komponente.

Das Projekt der „interaktiven Beschaffungsliste“ wurde hinter diesen Aktivitäten zurückgestellt. Erst im Jahr 2002 wurde mit der Anforderungsdefinition für einen „elektronischen Katalog“ begonnen. Unter diesem Namen haben sich in der Zwischenzeit eine Vielzahl von Projekten entwickelt, und es existiert ein beachtlicher Markt mit Angeboten unterschiedlicher Hersteller und Systemintegratoren. Mit ei-

nem Zuschlag und der pilothaften Entwicklung dieses Systems in Bremen ist im Jahr 2003 zu rechnen.

Beide Systeme, das übergreifende Vergabesystem und der elektronische Katalog, werden nach ihrer Überführung in den Wirkbetrieb dazu führen, dass die elektronische Unterstützung des Einkaufs in Bremen auf ein neues Niveau gehoben wird. Dabei geht es nicht nur um Effizienzverbesserungen. Durch die Systeme erhalten die Mitarbeiter die angesichts ausgeweiteter subjektiver Rechte der Bieter notwendige Rechtssicherheit. Denn die Workflows überprüfen an jeder Stufe die Einhaltung aller geltenden Rechtsvorschriften. Außerdem wird es möglich, Controllingdaten über Mengen und Umfang der beschafften Waren zu erheben.

Bevor eine vollständige Akzeptanz und die Verbreitung des Systems erreicht werden, müssen in der Verwaltung nach den organisatorischen Anpassungen auch kulturelle Anpassungen erfolgen. Das neue, einheitliche elektronische System ersetzt die in allen Beschaffungsstellen bereits entstandenen „Hybridkulturen“ aus Papierakten, Word-Dokumenten und Vorlagen sowie E-Mail-Ordnern, die zur Zeit die Praxis der elektronischen Auftragsvergabe kennzeichnen. Eine Umgewöhnung auf neue graphische Oberflächen und der Verlust einer gewissen Materialität der Vorgänge, die in den Papierakten manifest ist, sind Notwendigkeit und Konsequenz.

8.4 Erkenntnisse

Das Projekt E-Einkaufsmanagement lässt eine Reihe von Erkenntnissen über den Zusammenhang von Veränderungsprozessen in der Verwaltung und der Einführung von E-Government zu.

So bestätigt die Entstehung und der Verlauf des Projektes die Wechselwirkung zwischen technischer und organisatorischer Innovation. In dem Projekt verstärkten sich die bremischen Bemühungen zur Vereinheitlichung des Beschaffungswesen mit dem technischen Ziel des Projektes MEDIA@Komm, elektronische Signaturen einzuführen. Technische Entwicklungen wie GOVERNIKUS und die Vergabesoftware der AI beflügelten das Projekt. Die organisatorischen Anforderungen führten ihrerseits zu einer Verschmelzung dieser ursprünglich separat entwickelten Produkte.

Das Projekt konnte nur deshalb erfolgreich umgesetzt werden, weil einerseits Ressourcen für konkrete Aktivitäten auf lokaler Ebene bereitgestellt wurden (finanziert durch MEDIA@Komm); andererseits auf europäischer und Bundesebene der Einsatz elektronischer Signaturen vergaberechtlich erlaubt wurde. So war der Bereich elektronische Auftragsvergabe lange Zeit ein Vorreiter, dem erst im Jahr 2002 durch die Novellierung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht gefolgt wurde.

Durch das Pilotprojekt MEDIA@Komm konnte wegen der hohen Komplexität des Projektes nur ein kleiner Bereich umgesetzt werden. Deshalb war es erforderlich, das Projekt auch mit weiteren Ressourcen auszustatten, um die Ausweitung auf alle Beschaffungsbereiche und die Integration von Vergabesystem und elektronischem Katalog zu ermöglichen. Im Vergleich zu vielen anderen Pilotprojekten in Deutschland, wo bisher nur wenige Dienststellen mit entsprechenden Systemen arbeiten, erwartet man sich in Bremen von Beginn an eine breite Akzeptanz des Systems.

Literatur

- difu, Deutsches Institut für Urbanistik (2002): Kritische Erfolgsfaktoren für E-Government, Berlin.
- FHB, (Freie Hansestadt Bremen) (1998): Bewerbung Bremens beim Städtewettbewerb Media@Komm des BMBF, Bremen.
- Hagen, Martin (2001): Ein Referenzmodell für Online-Transaktionssysteme im Electronic Government, München und Mering.
- Hammer, Michael (1990): Reengineering Work. Don't Automate, Obliterate. Harvard Business Review, July-August 1990, S.104-112.

Kapitel 9

ELEKTRONISCHE BESCHAFFUNG IN UNTERNEHMEN UND VERWALTUNGEN – NEUE ANFORDERUNGEN AN DIE MITARBEITERSCHAFT

Klaus Schönberger/ Stefanie Springer

9.1 E-Government goes E-Procurement

Elektronische Beschaffungsprozesse in Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung stellen einen wichtigen Anwendungsbereich von E-Government dar. Die Diskussion um die Virtualisierung beziehungsweise Informatisierung staatlicher Aktivitäten (vgl. Jansen/Priddat 2001) konzentrierte sich zunächst auf onlinebasierte Bürgerdienste im „Virtuellen Rathaus“ und auf neue elektronische Beteiligungsmodelle (Stichwort: „E-Democracy und E-Participation; vgl. z. B. Fuchs/Bubeck 2001). Infolge des Programms „Moderner Staat – moderne Verwaltung“¹ der Bundesregierung und dem erklärten Ziel der EU, die Anzahl elektronischer Vergabefälle zu erhöhen², ist seit Ende 2000 eine verstärkte Hinwendung zum Thema elektronischer Einkauf zu beobachten. Bei der Einführung von internetbasierten Anwendungen, die eine digitalisierte Abwicklung der Beschaffungsprozesse ermöglichen, treffen zwei Entwicklungen aufeinander, die auch die Restrukturierungen in der Verwaltung bestimmen: Neue organisatorische Leitbilder, die auf die Dezentralisierung und Verschlankeung hierarchischer Strukturen setzen, verbinden sich mit den Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IKT).

Mit dem Beschaffungswesen wird ein Bereich restrukturiert, der lange Zeit vernachlässigt wurde. Da sowohl öffentliche Verwaltungen als auch privatwirtschaftliche Unternehmen bisher selbst erstellte Leistungen zunehmend auslagern und sich dabei gleichermaßen einem hohen Druck zur Kostensenkung ausgesetzt sehen, nimmt die Bedeutung eines effizienten Beschaffungswesens zu. E-Beschaffung, das heißt die gezielte strategische Restrukturierung der Beschaffungsprozesse, unterstützt mit mo-

¹ Vgl. URL: <http://www.modernerstaat.de>

² Mit der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr vom 17.7.2000 hat die EU die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis zum 17.1. 2002 die technischen Voraussetzungen für die elektronische Vergabe von Angeboten herzustellen. Zusätzlich definierte die EU-Kommission das Ziel, dass bis 2003 25 Prozent der Vergabefälle über das Internet abgewickelt werden sollen.

dernen internetbasierten Anwendungen und Tools, soll dazu dienen, die anvisierten Einsparungen zu realisieren.

E-Beschaffung ist dabei weitaus mehr als der bloße Einsatz von neuen Internetanwendungen. Interne wie externe Arbeitsabläufe und die Beziehungen zwischen Lieferanten und Verwaltung, aber auch zwischen einzelnen Abteilungen oder Mitarbeitern sind von der damit verbundenen Restrukturierung betroffen. Für einen erfolgreichen Einsatz dieser technischen Anwendungen bedarf es einer Veränderung der sozialen Beziehungen zwischen den beteiligten Stellen. Das bedeutet, dass soziale Innovationen zu den zentralen Voraussetzungen der Realisierung von technischen Innovationen gehören (vgl. Bartel u.a. 2000; Töpsch 1998). Die Forderung nach Veränderungen im sozialen Gefüge bezieht sich auf mehrere Ebenen: Angesprochen ist damit zum einen der enge Zusammenhang, in dem Organisation und Technik stehen. Die informationstechnische Vernetzung ermöglicht es, Arbeitsschritte und damit auch Verantwortlichkeiten neu zu verteilen. Die daraus resultierenden Rationalisierungspotenziale verpuffen jedoch, wenn elektronischen Beschaffungsanwendungen bestehende Abläufe und Strukturen nur übergestülpt werden. Notwendige Veränderungen betreffen die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Abteilungen, die Aufgabenbereiche der jeweiligen Arbeitsplätze sowie das Arbeitshandeln der Beschäftigten. Diese müssen die aus den E-Procurement-Anwendungen resultierenden veränderten Arbeitsabläufe in ihr alltägliches Arbeitshandeln integrieren. Dazu bedarf es ihrerseits sowohl bestimmter Fähigkeiten als auch Einstellungen. Obwohl die Techniknutzung somit als ein komplementärer Part der Technikentwicklung angesehen werden kann (vgl. Degele 1996; Dollhausen/Hörnig 1996), wird die Perspektive der kollektiven Aneignung der Systeme zumeist vernachlässigt.³

„In der Folge bleiben viele Funktionen [der Anwendungen, d. V.] ungenutzt, notwendiges Wissen über Geschäftsprozesse und Handlungsfolgen im Organisationszusammenhang ist unter den verschiedenen Akteuren unzureichend vermittelt und überflüssige Datenhalden werden angesammelt“ (Brödner 2002, 346).

Um einen Beitrag zur Schließung dieser Lücke zu leisten, steht der Zusammenhang zwischen Technik, Organisation und alltäglichem Arbeitshandeln im Zentrum des vorliegenden Beitrags. Er dokumentiert erste Ergebnisse einer Untersuchung, die unter dem Titel „E-Commerce, Wissensarbeit und Beschäftigung – Auswirkungen

³ Auch Ansätze, die von einem Qualifizierungsbedarf im Zuge öffentlicher E-Procurement-Pilotprojekte ausgehen, vernachlässigen die Notwendigkeit sozialer Innovationen. Zwar ist von einem „Beschaffungsdreieck“ (Gehrmann) die Rede, das sich dann aber nur aus den Bereichen „Betriebswirtschaft, Recht und Software-Entwicklung“ zusammensetzt.

URL: <http://www.fhbund.de/E2W-FHBund/internet/nsf/> [Stand 29.7.2002].

des E-Procurement auf das Arbeitshandeln“ an der Akademie für Technikfolgenabschätzung durchgeführt wurde.⁴ Forschungsleitend ist die These, dass die Einführung von E-Procurement und die damit verbundene Restrukturierung der Organisation des Beschaffungsprozesses von den Beschäftigten veränderte – *subjektive* – Leistungen in ihrem Arbeitshandeln einfordern. Dabei gehen wir davon aus, dass Fähigkeiten notwendig werden, die sich weder als bloße EDV-Anwendungskennnisse noch als formal-fachliche Qualifikationen beschreiben lassen, sondern vielmehr eng mit der Person des Arbeitenden und ihrer Subjektivität verbunden sind.

Mit diesem Beitrag soll der Akzent in der Diskussion, die bislang überwiegend von technischen, ökonomischen oder rechtlichen Perspektiven dominiert war, auf den Aspekt der sozialen Innovationen gelegt werden. Denn ob und wie Beschäftigte mit diesen neuen Handlungsanforderungen im Arbeitsalltag umgehen, wird die weitere Diffusion moderner Online-Einkaufsinstrumente wesentlich beeinflussen.⁵

Hierzu sollen in einem ersten Schritt, die Veränderungen in den Beschaffungsprozessen, die unter dem Begriff E-Procurement firmieren, kurz umrissen werden. Anschließend wird erörtert, an welchen Stellen der untersuchten Arbeitstätigkeiten Anforderungen an subjektive Leistungen zu vermuten sind. Darüber hinaus kann die Fragestellung im Kontext der Diskussion um die zunehmende „Subjektivierung von Arbeit“ (Moldaschl/Voß 2002; vgl. auch Schönberger/Springer 2003) verortet werden. Ein erster empirischer Befund offenbart ein widersprüchliches Bild: Technische und organisatorische Veränderungen laufen nicht gleichgerichtet und konfrontieren die Beschäftigten mit disparaten Handlungsanforderungen. Einige Anmerkungen zu den möglichen Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung schließen den Beitrag ab.

9.2 Veränderte Beschaffungsprozesse

Elektronische Beschaffung beziehungsweise E-Procurement ist weniger ein exakt definierbares Konzept denn die grundsätzliche Idee, Beschaffungsprozesse zu digitalisieren (Preißner 2002). Das Beschaffungswesen gehört zu den betriebswirtschaftlichen Grundfunktionen und hat die grundlegende Aufgabe, die Versorgung einer Organisation mit Waren und Dienstleistungen zu gewährleisten (Arnolds u.a. 1998). Insgesamt lässt sich in der jüngsten Zeit in organisatorischer Hinsicht eine Übertra-

⁴ Die Grundlage der Studie sind 27 leitfadengestützte Interviews mit Experten (Einkaufsleitung und/oder IT-Abteilung) und Anwendern, die von März 2002 bis März 2003 in sechs Unternehmen und Verwaltungseinrichtungen, die E-Procurement einsetzen, geführt wurden.

⁵ Vgl. Konrad (2001), die von einer Wechselwirkung zwischen der Entwicklung und Nutzung neuer IKT ausgeht.

gung von absatzpolitischen Instrumenten in das Beschaffungswesen beobachten. Dabei wird zwischen abwicklungsorientierten, operativen Aufgaben und beschaffungspolitisch strategischen Aufgaben unterschieden. Dies zielt einerseits darauf, das Beschaffungsprogramm, die Beschaffungspreise und -konditionen sowie die Beziehungen zu den Lieferanten neu zu strukturieren (Large 1999). Andererseits soll damit der Arbeitsprozess und der Arbeitsablauf möglichst effizient gestaltet werden.

Mit der Trennung zwischen operativen und strategischen Aufgaben werden die strategischen Einkaufsentscheidungen in den Einkaufsabteilungen zentralisiert und die ausführenden Tätigkeiten bei den Bedarfsträger dezentralisiert. Mit dieser Maßnahme wird angestrebt, einen Ausgleich zwischen den Vor- und Nachteilen einer zentralen versus einer dezentralen Beschaffungsorganisation herzustellen. Denn dezentrale Lösungen zeichnen sich zwar durch ihre Nähe zu den Bedarfsträgern, durch schnelle Kommunikationswege und eine hohe Flexibilität aus, vernachlässigen aber Bündelungseffekte und Synergien, die durch die größere Menge einer zentralen Beschaffungsorganisation hergestellt werden könnten. Mit der Trennung der Einkaufsentscheidung von der Bestellausführung lässt sich daher von einer *zentralisierten Dezentralisierung der Beschaffungsaufgaben* sprechen.

Eine wesentliche Basis für die Erreichung dieser Ziele ist in technischer Hinsicht die Bereitstellung und der Austausch umfangreicher Informationen und Datensätze sowohl zwischen einzelnen Abteilungen innerhalb der Unternehmen als auch zwischen Unternehmen und Lieferant. IKT und die damit ermöglichte informationstechnische Vernetzung sind zugleich Katalysator und technische Basis für diese Prozesse. Fragt man nach den konkreten Tools, die unter E-Beschaffung zu subsumieren sind, findet sich ein sehr heterogenes Bündel von Anwendungen, die zum Einsatz kommen. Technische Instrumente der E-Beschaffung sind beispielsweise (vgl. Preißner 2002):

- Elektronische Katalogsysteme (Desk Top Purchasing), die von den Bedarfsträgern genutzt den Beschaffungsvorgang verwalten und organisieren. Die Arbeitsschritte werden dabei vom DTP festgelegt.
- Elektronische Marktplätze, die die Einkaufsabteilungen bei der Informations-, Verhandlungs- und Entscheidungsphase bei der Lieferantensuche unterstützen können.

Back End-Systeme (zum Beispiel SAP), die den internen Arbeitsprozess abbilden. Insgesamt muss die Digitalisierung von Beschaffungsprozessen vor dem Hintergrund der Diskussion um E-Commerce bzw. E-Business insgesamt betrachtet werden. Sieht man von dem enormen Hype, den das Thema in den letzten Jahren erfahren hat, ab, bleibt ungeachtet dessen ein untersuchenswerter Aspekt übrig: An der Einführung von E-Beschaffungsanwendungen lässt sich die schrittweise Informatisierung einer traditionellen betrieblichen Dienstleistungsfunktion beobachten und damit die Kon-

sequenzen einer sich langsam vollziehenden Diffusion von IKT in der Arbeitswelt.⁶ Diese informationstechnische Durchdringung von immer mehr Arbeitsabläufen stellt die eigentliche Revolution dar.

9.3 Neue subjektive Leistungen durch E-Beschaffung

Die Ausgangsthese der folgenden Ausführungen lautet, dass die Digitalisierung der Beschaffungsprozesse von den Beschäftigten Anforderungen auf neuem Niveau stellt: Diese müssen im Kontext neuer Beschaffungskonzepte (subjektive) Leistungen erbringen, die eng mit ihrer Person verbunden sind und nicht per Bildungsabschluss erlangt werden können. Erforderlich werden diese Fähigkeiten *sowohl in den Einkaufsabteilungen als auch bei den Nutzerinnen und Nutzern* elektronischer Katalogsysteme.

Es kann insbesondere für den Bereich der operativen Abwicklung zunächst erstauen, von neuen Leistungen zu sprechen, die von den Beschäftigten zu erbringen sind, und die zudem auf einem neuen qualitativem Niveau angesiedelt sein sollen. Auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur herrscht die Annahme vor, mit der Nutzung von IKT verbinde sich eine Polarisierung im Qualifikationsniveau. Neben einer Verdichtung von anspruchsvollen Aufgaben in den ohnehin höher qualifizierten Bereichen, in unserem Feld die Einkaufsabteilungen, wird eine Dequalifizierung für Tätigkeiten im administrativen Bereich prognostiziert:

„In gewisser Weise kommt es in den informations- und kommunikationsbasierenden Dienstleistungen zu einer radikaleren Substitution menschlicher Arbeitskraft durch Technik als in der stoffgebundenen Herstellungsarbeit (...). Die Scheidelinie verläuft hier zwischen administrativer Informationsverarbeitung und beratungs- bzw. entscheidungsbezogenem Umgang mit den elektronisch zugänglichen Informationen und Daten“ (Baethge 1996, 21).

⁶ Einzuordnen ist die Einführung elektronischer Beschaffungsprozesse in die Perspektive der „Systemischen Rationalisierung“, wie sie Baethge/Oberbeck (1986) für den Angestelltenbereich beschrieben haben. Deren zentrales Merkmal ist, dass sie „von der Organisation des gesamten Funktionsprozesses“ (Baethge/Oberbeck 1986, 23) ausgeht und eine marktorientierte Neuausrichtung der Leistungs- bzw. Wertschöpfungsketten über Abteilungs- und Betriebsgrenzen hinweg vornimmt (vgl. Altmann u.a. 1986; Bechtle 1994; Baukrowitz/Boes 1996), wie sie im Zuge der Einführung elektronischer Beschaffungsprozesse beobachtbar ist.

In einer solchen Perspektive wäre von einer stärkeren Einbeziehung subjektiver Wissens-, Analyse- oder Strukturierungsfähigkeiten lediglich die Gruppe der Einkäuferinnen und Einkäufer betroffen. Eine solche Einschätzung haben wir auch in unserer Untersuchung angetroffen, nämlich dass die verbleibenden operativen Aufgaben geringere Anforderungen an die Beschäftigten stellen.

„Für diesen Bereich [operative Abwicklung, d. V.] müsste es nach meiner Einschätzung eigentlich so sein, dass die Qualifikation dort nicht mehr so hoch anzusiedeln ist, was das Thema Verbrauchsgüter anbelangt. Wir bieten eine einfache Möglichkeit, das Sortiment entsprechend zu beschaffen. Wir haben dort eher den Wegfall von bestimmten Aufgaben“ (Verwaltung 1, Einkäufer/Experte1).

In der Tat lässt sich auch in unserer Untersuchung eine Erhöhung der Qualifikationsanforderungen in dem Aufgabengebiet der Gruppe der Einkäufer feststellen. Als ein Indiz hierfür kann das steigende formale Abschlussniveau der Einkäuferinnen und Einkäufer gelten, das sich von einer beruflichen Ausbildung zunehmend in Richtung BA-, FH- oder Universitätsabschluss hin entwickelt.

Doch die Beantwortung der Frage, ob damit gleichsam eine Abnahme der Qualifikationsanforderungen für die ausführenden Stellen verbunden ist, bedarf unseres Erachtens einer genaueren Analyse. Denn was auf der einen Seite als Arbeitserleichterung und -vereinfachung konzipiert ist, kann sich hinterrücks als zusätzliche Anforderung erweisen. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass der Umgang mit neuer IKT Fähigkeiten verlangt, die über formal-fachliche Kompetenzen hinaus gehen und die eng mit der Subjektivität der Beschäftigten verbunden sind.

Angesprochen sind damit beispielsweise aktive Interpretations- und Strukturierungsleistungen, die Beschäftigte erbringen müssen, um zwischen einer konkreten und kontingenten Handlungssituation und einem vorab fixierten Handlungsablauf zu vermitteln.⁷ Solche impliziten Leistungen, die schwer greif-, mess- und auch kontrollierbar sind, wurden innerhalb einer strikt arbeitsteiligen tayloristischen Arbeitsorganisation systematisch auszugrenzen versucht. Die Zergliederung der Leistungserstellung in kleine Teileinheiten, und die damit verbundene Standardisierung zielte dar-

⁷ In Abgrenzung zum Begriff der Individualität bezieht sich der Begriff der Subjektivität auf das Verhältnis einer Person zur Gesellschaft. Soziale Situationen sind prinzipiell, in jeweils unterschiedlichem Ausmaß, kontingent und müssen von den beteiligten Personen interpretiert, aktiv strukturiert und in konkrete Handlungen überführt werden. Subjektivität bezeichnet das Vermögen von Personen, mit ihrer Umwelt und darin enthaltenen organisatorischen und technischen Verhaltenserwartungen Vorgaben „nicht lediglich mechanistisch zu folgen, sondern sich konstruktiv mit ihnen auseinanderzusetzen“ (Schimank 1986, 76, vgl. auch Daniel 1981).

auf, Arbeitsprozesse möglichst unabhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit und -bereitschaft des Arbeitenden zu machen. Mit steigender Umweltkomplexität erweist sich eine solche Arbeitsorganisation jedoch als dysfunktional und eine zentrale Vorausplanung als zu schwerfällig.

Mit der These, dass die Nutzung elektronischer Beschaffungssysteme subjektive Fähigkeiten und Leistungen seitens der Beschäftigten erfordert, stellen wir die Einführung von E-Procurement in Unternehmen und Verwaltung in den Kontext der zunehmenden Einforderung subjektiver Arbeitsleistungen in der Arbeitswelt insgesamt. Diese wird unter dem Begriff der „Subjektivierung von Arbeit“ (Moldaschl/Voß 2002) diskutiert. Dahinter verbirgt sich ein Bündel von Ansätzen, die im Zusammenhang veränderter technisch-organisatorischer Strukturen in den Unternehmen den Bedeutungszuwachs für subjektive, persönlichkeitsgebundene Leistungen im Arbeitsprozess beschreiben (Kleemann u. a. 2002; Egbringhoff u. a. 2003). Mit der strategischen Neuausrichtung der Wertschöpfungsketten verbindet sich auch eine verstärkte ökonomische Funktionalisierung menschlicher Subjektivität, die – und das ist neu – von den Arbeitskräften selbst vollzogen werden muss (Kleemann u. a. 2002).

Der erhöhte Subjektivitätsbedarf wird zum einen auf die vergrößerten organisatorischen Handlungs- und Entscheidungsfreiräumen zurückgeführt, wie sie im Zuge einer „Verschlankung“ und „Dehierarchisierung“ von Organisationen entstehen und die mehr Selbstorganisation und Eigenstrukturierung erfordern (zum Beispiel Altmann u.a. 1986; Kern/Schumann 1984 oder jüngeren Datums Heidenreich/Töpsch 1998, Braczyk 2001). Aber auch das höhere Abstraktions- und Unbestimmtheitsniveau hochtechnisierter Umgebungen ist auf das Wissen anwendender Subjekte angewiesen (Baukrowitz/Boes 1996; Schimank 1986; Böhle 1998). Der erhöhte Bedarf an Subjektivität und damit ein Wandel der notwendigen Fähigkeiten ist somit eng mit vergrößerten und unsicheren Handlungs- und Verantwortungsräumen verbunden, die der Interpretation und Deutung durch den jeweils handelnden Beschäftigten bedürfen. Eindeutig erscheint die Situation bei der Gruppe der Einkäufer, bei denen im Sinne Baethges (1996) eine Verdichtung von entscheidungsrelevanten Tätigkeitsinhalten zu finden ist. Die Tendenz zur formalen Höherqualifizierung ist eine Folge der vergrößerten strategisch-analytischen Aufgabenbereiche der Einkäufer.

Anders verhält es sich im Fall der AnwenderInnen von Desk-Top-Purchasing-Systemen. Elektronische Kataloge zielen gerade darauf, Unsicherheiten im Bestellablauf durch Standardisierung zu minimieren. Ob die Bedienung dabei so „kinderleicht“ ist, wie Experten nicht müde werden zu behaupten, soll an dieser Stelle erst einmal dahingestellt bleiben. Vielmehr ist zu hinterfragen, ob die Probleme, die bei der Einführung solcher Systeme auftreten können, tatsächlich fehlenden EDV-Kenntnissen der Beschäftigten oder altersbedingter Technikdistanz zuzuschreiben sind.

Demgegenüber vertreten wir die Meinung, dass die technisch-organisatorischen Veränderungen, die sich insbesondere mit Desk-Top-Purchasing-Systemen verbinden,

nicht gleichgerichtet verlaufen und widersprüchliche Anforderungen an die Beschäftigten stellen. Die folgenden Überlegungen sind Ergebnisse, die auf einer Teilauswertung der Interviews beruhen, die in mittleren und Großbetrieben der Produktionsmittelindustrie sowie in der kommunalen und Landesverwaltung Baden-Württembergs geführt wurden.⁸

9.3.1 Subjektive Leistungen und Reorganisation

Von zentraler Bedeutung im organisatorischen Restrukturierungsprozess ist die strikte Trennung der Einkaufsentscheidung für einen bestimmten Lieferanten von der Bestellabwicklung. Hinter den Katalogbestellsystemen stehen organisatorisch gebündelte Rahmenverträge aus denen die Bedarfsträger im Unternehmen und in der Verwaltung das benötigte Material direkt beim Lieferanten bestellen. Die bisher bestehende Vermittlung über die Einkaufsabteilung und die Lagerhaltung entfällt. Allerdings lassen sich einige damit nach wie vor verbundene Routinetätigkeiten nicht vollständig automatisieren. Insbesondere die Eingabe der Daten in das System, das heißt die Digitalisierung der Bestellung bleibt als Restgröße bestehen und erfolgt in der Regel manuell. Diese Erfassung wurde bisher zumeist von den Einkaufsabteilungen selbst durchgeführt. Dezentralisierung bedeutet, diese Aufgabe weiterzugeben und bei den Bedarfsträgern anzusiedeln.

Die Möglichkeit, aus den Rahmenverträgen sich nun selbstständig für ein bestimmtes Produkt entscheiden zu können, wird aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer als ein vergrößerter Entscheidungsspielraum durchaus positiv aufgenommen. Für die Bedarfsträger, die nun ihre Materialien selbst bestellen, bedeuten elektronische Kataloge damit zwar ein Mehr an Arbeitsschritten, aber grundsätzlich auch ein vergrößerter Verantwortungsbereich. Denn häufig sind die definierten Produktkataloge zwar klar begrenzt, bieten aber gleichzeitig eine größere Auswahl als bisher. Die selbstständige Auswahl aus einem vordefinierten Produktkatalog stellt somit eine begrenzte Eigenverantwortung dar. Die Bestellenden selbst müssen nun die Kontrolle über den Beschaffungsvorgang übernehmen, das heißt Güter im Katalogsystem auswählen und

⁸ Unsere Untersuchungsgruppe besteht aus je drei großen Produktionsunternehmen aus dem Maschinenbau, zwei Kommunalverwaltungen sowie eine Einrichtung des Landes Baden-Württemberg, die DTP-Systeme eingeführt haben. Alle Betriebe und Verwaltungen sind in Baden-Württemberg ansässig und hatten seit mindestens zwölf Monaten ein elektronisches Katalogsystem in Betrieb. Bei den Produktionsunternehmen handelte es sich um zwei Unternehmen mit überwiegender Einzelfertigung, ein Unternehmen zeichnet sich durch eine große Produktpalette aus, in der sowohl Einzel- als auch Serien- bis Massenproduktion anzutreffen ist. Bestellt wurden per elektronischer Katalogsysteme überwiegend Büromaterialien. In nahezu allen untersuchten Einrichtungen war geplant, die Produkte sukzessive auszuweiten und beispielsweise weitere Betriebs- und Hilfsmaterialien mit aufzunehmen.

anfordern sowie überwachen, ob und in welchen Mengen und Qualitäten geliefert wurde und gegebenenfalls die Rückabwicklung und Beschwerdeführung bei auftretenden Falschliefereien, Verzögerungen usw. erledigen:

„Also es hat schon eine ganz klare Verlagerung stattgefunden von hier nach da. Jetzt auch gerade im Bereich Reklamation, Beschwerdemanagement. Also das muss man auch natürlich klar sehen“ (Verwaltung 3, Einkäufer 1).

Es geht dabei aber nicht nur um zusätzliche Aufgaben, die zumeist als lästig empfunden werden. Insbesondere die aus der Dezentralisierung resultierenden hinzugekommenen kommunikativen Aufgaben werden als unbequeme und unerfreuliche Leistungsanforderung erfahren:

„Ich denke, dass es einige immer noch als Belastung empfinden, weil die immer noch dieser Zentralität nachtrauern. Die hatten da nichts zu tun, grad das Beschwerdemanagement, das macht bei vielen noch Probleme. Man muss das ja auch zeitintensiv sehen. Der muss das auspacken, der muss das prüfen, sieht, dass das falsch ist. Dann weiß er nicht, wie er das angeht. Dann muss er erst in sein Führungshandbuch schauen, wie muss ich überhaupt mich beschweren, wie mache ich das? Und dann hast du das wieder lang nicht mehr gemacht und dann weiß ich es nicht mehr und dann frage ich. Dann ruft man da an und dann bin ich da auch noch behilflich dabei. Also so Sachen kommen schon noch mal vor. Und da merke ich schon, dass viele dieser Zentralität nachtrauern. Ist ja klar, diese Arbeit haben die früher nicht gehabt, da haben die sich andere Sekretariats- oder Vorzimmerarbeiten widmen können“ (Verwaltung 3, Einkäufer 1).

Damit ist nun neben den bisherigen Tätigkeiten ein Mehr an dispositiv planenden Schritten des „Arbeitsplatzmanagements“ von Beschäftigten zu leisten, die bisher nur ausführende Aufgaben zu erledigen hatten:

„Das fiel mir auch in weiteren Kommunen auf, dass es Leute gibt, die ihrem Job entsprechend planen müssen, beispielsweise im Bürgeramt, in dem einfach eine andere Tätigkeit [als die Beschaffungsaufgaben, d. V.] zu verrichten ist. Aber zusätzlich darüber hinaus nachzudenken, was ich für meinen Arbeitsplatz beim nächsten Mal benötige.“ (Verwaltung 2, Einkäufer 1).

Nun stellen sich zusätzlich Fragen wie: Was benötige ich, um meine Arbeit erledigen zu können? Wann muss ich bestellen, um die Ware rechtzeitig zu erhalten und den

Mindestbestellwert einzuhalten? Welche Materialien eignen sich am besten? Die Erledigung dieser Aufgaben erfordert strategisches Überblickswissen über die benötigten Materialien in der richtigen Qualität und zum richtigen Zeitpunkt. Hierfür ist zugleich eine gewisse Organisations-, und Entscheidungsfähigkeit notwendig:

„Pass’ doch auf, Du brauchst doch eine Tintenpatrone. Wenn früher was ausging konnte man in die Beschaffungsstelle gehen. Die Lagerdisposition, Verantwortung wird auf den Mitarbeiter übertragen: Was brauche ich wann? Was kostet die dann?“ (Verwaltung 3, Experte 1).

Statt wie bisher, einfach auf einem Zettel anzukreuzen, beziehungsweise mehr oder weniger spezifizierte Angaben über die Waren zu machen, die benötigt werden, wählen die Bedarfsträger nun aus einem für sie grundsätzlich vergrößerten Sortiment selbst aus. Die konkrete Auswahlentscheidung trifft nun der oder die Beschäftigte selbst:

„Die haben halt bisher einen Zettel ausgefüllt und dann ein Fax geschickt, und dann kam das. Und das war so ein Kostenstandardbelieferungssystem, das heißt, einen gewissen Bereich gab es eben auf diesem Zettel, und alles andere ist extra über so einen gelben Zettel oder über Bestellanforderung bestellt worden. Das heißt, wenn einer eben einen Kuli von einer anderen Firma wollte, dann hat der extra einen Zettel geschrieben: ‚Ich möchte einen Kuli von der anderen Firma!‘, und dann hat man für einen Kugelschreiber eine Bestellung ausgelöst. Und dann hat man jetzt irgendwann gesagt, man macht das Sortiment auf und jeder kann bestellen was er will“ (Einkäufer 3, Produktionsunternehmen1).

Damit verbunden ist auch die Notwendigkeit, ein Kostenbewusstsein zu entwickeln, zum einen für die Organisation und Überwachung des zugeteilten Budgets, zum anderen für eine reibungslose Abwicklung der Bestellprozesse:

„Das heißt, die haben etwas falsch bestellt und dann haben wir eben wieder diese Rückgabe machen müssen. Und das ist jetzt auch auf den Anwender übertragen. Natürlich, wenn irgendetwas ist und da ruft jemand an und sagt: ‚Was soll ich machen?‘ oder ‚Können Sie mir helfen?‘, dann sage ich: ‚Okay, ich gebe das zurück für Sie, das ist natürlich kein Thema‘. Aber grundsätzlich, auch um ein bisschen das Bewusstsein zu schulen. Wenn ich für 14 Euro etwas falsch

bestelle, das ist zwar blöd, aber ich schmeiße es leichter in den Müll-eimer, bevor ich das zurückgebe“ (Produktionsunternehmen 1, Ein-käufer 3).

Die Interviews verweisen auf eine Reihe von subjektiven Leistungen, die aufgrund der Reorganisation im Beschaffungsbereich von Unternehmen mit DTP-Systemen von den Bedarfsträgern eingefordert werden. Bisher lassen sich unterscheiden:

- die Fähigkeit, den eigenen Arbeitsplatz zu organisieren,
- die Kosten zu kontrollieren,
- die eigene Auswahlentscheidung aus einem vergrößertem Sortiment zu fällen,
- das Beschwerdemanagement zu organisieren.

All das sind Fähigkeiten, die nicht fachlicher Natur sind, sondern die implizit-abstrakt eng mit der Person des Arbeitenden und ihrer Erfahrung am konkreten Arbeitsplatz verbunden sind. Auch sind es durchweg *aktive Strukturierungsleistungen*, die von den Beschäftigten zusätzlich erbracht werden müssen (Kleemann/ Matuschek/Voß 2002). Für diese Art von Leistungen bedarf es gleichsam einer stärkeren Eigenmotivierung, die sich ebenfalls als individuelle Persönlichkeitseigenschaft be-greifen lässt. Es lässt sich festhalten, dass aufgrund der Dezentralisierung des Ein-kaufs zunehmende Anforderungen hinsichtlich subjektiver Leistungen in Form der Einbringung persönlicher Fähigkeits- und Erfahrungsbündel an die Beschäftigten gestellt werden. In der bisher stark arbeitsteiligen Arbeitsorganisation waren diese Qualifikationen aber lange Jahre nicht in diesem Ausmaß gefragt. Dieselben müssen insbesondere in Verwaltungen und größeren Betrieben nun oft erst langsam wieder entwickelt und erworben werden.

9.3.2 Subjektive Leistungen und Technik

Der Umgang mit elektronischen Katalogsystemen fordert ebenfalls andere Leistun-gen gegenüber der bisherigen Bedarfsanmeldung. Denn ungeachtet aller technisch inspirierten Rationalisierungsvisionen, die menschliche Arbeitsleistung unnötig ma-chen soll, bleiben die einzelnen technischen Systeme von Schwachstellen und logi-schen Unzulänglichkeiten oder Uneindeutigkeiten geprägt.

„Paradoxerweise stellt die effektive und effiziente Nutzung von IT-Systemen umso höhere Anforderungen an deren aufwendige Aneig-nung und die Entwicklung individueller und kollektiver Handlungs-kompetenz im Gebrauch, je komplizierter und funktionsreicher sie sind“ (Brödner et al. 2002).

Erst der permanente Ausgleich durch subjektiv-menschliche Eingriffe führt zu einem vermeintlich reibungslosen Ablauf des Einsatzes der IT-Systeme (vgl. auch Böhle 1994; Schimank 1986). Diese Anpassungsleistungen sind überaus subtil und dem äußeren Beobachter nur schwer zugänglich, dennoch lassen sie sich auch für elektronische Katalogsysteme bestimmen. Im Zusammenhang mit E-Procurement wird ein solch subjektives Ausgleichen häufig durch den Aufbau der Kataloge und der ihnen zugrunde liegenden „Hypertext-Logik“ notwendig.

Entgegen aller Visionen vom einfachen Surfen gestaltet sich das Auffinden eines gewünschten Artikel in webbasierten Katalogen für die Anwender oft wie die Suche nach der berühmten Stecknadel im Heuhaufen. Vielfältige Untermenüs bergen unterschiedliche Produkte und Produktarten, und ohne die Möglichkeit eines vorherigen Überblicks oder die exakte Spezifikation des Artikels muss sich der Bestellende auf einen Irrweg durch die einzelnen Menüs einrichten, wie die folgenden Erfahrungen von AnwenderInnen zeigen:

„Genau, gebe ‚Ordner‘ ein, gebe ‚80‘ als Breite ein, und dann noch ‚schwarz‘ und dann kommen mir die ganzen Sachen. Wenn ich jetzt hier, was weiß ich, suche ‚Präsentation, Planung‘. Dann hat es hier die ganzen Sachen. Dann muss ich wieder in das Untermenü gehen, und dann gibt es vielleicht noch 5 Untermenüs und bis ich mich da richtig durchgeklickt habe und dann denke ich: Ach das war es nicht. Und dann muss ich wieder zurück. Also das ist schon ziemlich, auch denke ich am Anfang, aufwendig“ (Produktionsunternehmen 1, Einkäufer 2).

Dabei ist es noch die Frage, ob es sich tatsächlich um Anfangsprobleme handelt, oder ob hier nicht unterschiedliche Logiken der bisher eher haptisch visuellen und der virtuellen Katalogsuche zutage treten:

[Bei der Suche im Katalogsystem klicken auf einzelne Artikel] „Hier ist jetzt wieder kein Bild vorhanden, das ist schon mal schlecht. Aber, da kann ich... Das sind jetzt Plastikheftstreifen. O.K. Und wenn ich sage, nein, das war es nicht, den will ich hier nicht, dann muss ich – hier sehen wir es, Moment mal, 84 Produkte aufmachen. Aber immer einzeln klicken. Jetzt suchen wir mal den, den ich bestellt habe, das waren (Pause, sucht)... das sind die Heftstreifen.... Ich kann hier mit dem [der Suchfunktion, d. V.] auch nicht suchen.“ (Verwaltung 1, Anwender 1.)

So kann die Suche einzelner Kleinteile für die AnwenderInnen der Katalogsysteme zu einem langwierigen Unterfangen werden. Grund dafür sind einerseits uneinheitliche Spezifikationen beziehungsweise Codierungen von Artikeln und Produkten, die sich jeweils auf Seiten der Lieferanten, Katalogbetreiber, Einkaufsabteilungen und der Anwender unterscheiden können.

„Jetzt muss du aber ganz genau wissen: was möchtest du. Ein Oberbegriff reicht jetzt nicht mehr, man muss ins Detail gehen ... Ich muss wissen, wie die Produkte heißen“ (Verwaltung 3, Anwender 2).

Es ist das letzte Glied in der Kette, der Enduser, der diese Ungenauigkeiten beziehungsweise Differenzierungen in den Produktbeschreibungen kompensieren muss

„Ich denke halt, also so wie ich das schon mitgekriegt habe, dass die einfach auch falsche Begriffsdefinitionen eingegeben haben. Und dadurch auch keinen Erfolg gehabt haben“ (Verwaltung 3, Einkäufer 1).

Die Schwierigkeit, die Produkte in allgemeinverständliche Überbegriffe zu fassen, die gleichzeitig eine genaue Spezifikation des Produkts bieten, wird von den Systembetreibern unterschätzt. Von einem der von uns befragten Unternehmen werden aufgrund dieser Problematik als Handreichung zum elektronischen System auch wieder Papierkataloge ausgeteilt, die von den Bestellern in der Regel gerne genutzt werden. Nur eine interviewte Person gab an, auf den Papierkatalog möglichst verzichten zu wollen. Inwieweit diese Katalogsysteme als Vor- oder Nachteil im alltäglichen Arbeitshandeln gewertet werden, ist somit offenbar auch von der Selbstverständlichkeit abstraktifizierender Denkweisen abhängig.

An dieser Stelle ist jedoch kein aktives Ausfüllen von Handlungsräumen gefordert, sondern das passive Kompensieren von technischen Lücken. Für eine erfolgreiche Bewältigung solcher Hürden bedarf es analytischer und kategorialer Fähigkeiten, die beim Schließen von einem Begriff auf einen verwandten Begriff behilflich sind. Kompensiert werden solche logischen Brüche durch den Aufbau von Erfahrungswissen im Umgang mit dem System. Dieses Wissen ist aber wiederum subjektiv, das heißt eng an die Person des Bestellenden gebunden und nur schwer explizierbar. Auch Abstraktionsvermögen wird im Umgang mit der Hypertext-Logik verlangt. Mit dem Übergang von einer ganzheitlich haptischen Darstellung in einem Papierkatalog zur digitalen Abbildung müssen die Beschäftigten lernen, durch verschiedene Menüs und Untermenüs zu navigieren. Erforderlich ist die Fähigkeit, abstrakte Artikulinformationen mit bildhaften Vorstellungen verknüpfen zu können. Entscheidend ist dabei, dass eine Denkweise erforderlich wird, die bei den fachlichen Ausbildungen nicht vermittelt wird. Kategoriales Denken und Suchen sind Leistungen, die durch

Auswendiglernen nicht erwerbbar sind und damit verbundene Schwierigkeiten daher nicht nur als Anfangsproblem angesehen werden können.

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich subjektiver Leistungen im Zuge der Einführung elektronischer Katalogsysteme sagen: Es zeichnet sich eine Kluft zwischen aktiven subjektiven Strukturierungsleistungen ab, wenn vergrößerte organisatorische Handlungs- und Entscheidungsspielräume an den Arbeitsplätzen eingefordert und gleichzeitig passive kompensatorische Subjektleistungen durch die Technik den Beschäftigten abverlangt werden.

9.4 Besonderheiten im öffentlichen Beschaffungswesen

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass die Einführung elektronischer Beschaffungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung auf einige Barrieren stößt. Beispielsweise wird angeführt, dass

„das Bewusstsein für eine ganzheitliche Betrachtungsweise [...] im Augenblick – jedenfalls in der öffentlichen Administration – noch nicht ausreichend vorhanden [sei], obgleich die technischen Gegebenheiten eine medienbruchfreie Abwicklung schon längst gewährleisten“ (Gehrmann/Schinzer 2002, 22).

Es sind eine Reihe von Einflussfaktoren, die die Möglichkeiten für eine ganzheitliche Betrachtungsweise seitens der Beschäftigten erschweren. So ist das öffentliche Beschaffungswesen beispielsweise in einer Vielzahl von Rechtsverordnungen eingebettet, die keineswegs homogene Ziele formulieren. Neben dem grundlegenden Ziel der rechtzeitigen Versorgung mit Materialien zur Sicherstellung der Leistungserbringung müssen im öffentlichen Beschaffungsprozess auch (vgl. Gehrmann/Schinzer 2002; Sacher 1992)

- kostenwirtschaftliche Ziele, das heißt haushaltsrechtliche Bestimmungen, nach denen die vorhandenen Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen sind,
- wettbewerbsorientierte Ziele, das heißt die Förderung von Wettbewerb bei gleichzeitigem diskriminierungsfreiem Zugang für alle interessierten Lieferanten (kleiner und mittlerer Unternehmen),
- gemeinwohlorientierte Ziele, das heißt die Berücksichtigung von sozialen, ökologischen oder regionalwirtschaftlichen Strukturen

berücksichtigt werden (vgl. auch Mosbacher 2001). Hintergrund der zahlreichen Rechtsvorschriften und der damit verbundenen komplexen Genehmigungswege ist

neben dem Schutz vor Korruption auch die Durchsetzung zentraler (politisch intendierter) Grundsätze.

„Wirtschaftlichkeit“ bedeutet damit nicht, dass in jedem Fall die preisgünstigste Variante zu wählen ist. Vielmehr ist eine Abwägung aller Kriterien gefordert. Sacher (1992, 141) interpretiert diese als „Handlungskorridor, deren Bewältigung eine wirtschaftliche Einkaufspolitik bei gleichzeitiger Gewährleistung der Chancengleichheit für alle an einem Staatsauftrag interessierten Leistungsanbieter beinhaltet“. Die Aus handlung der Grundsätze in diesem Handlungskorridor ist dabei ein Entscheidungsprozess, der von zahlreichen Zielkonflikten begleitet ist. So kann der Gesichtspunkt der Unterstützung regionaler Wirtschaftsstrukturen oder der Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen in Gegensatz zu dem kostenwirtschaftlichen Ziel einer möglichst sparsamen Mittelverwendung stehen. Ein kostenwirtschaftlicher Beschaffungsprozess wird auch nicht von allen beteiligten Verwaltungen als Kernkompetenz definiert. Kommt es hier zu einer Aufgabenkollision, gerät die Gestaltung effizienter Einkaufsprozesse ins Hintertreffen, ein Problem, das uns auch in dieser Untersuchung begegnet ist.

Der Blick auf die Beschaffungsvorschriften als Handlungsprogramm mit Unsicherheitszonen, wie Sacher (1992) ihn wählt, betont ein weiteres Argument: das Entscheidungsverhalten und das Arbeitshandeln des Beschaffungspersonals. Wie gehen Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung mit den regelbedingten Unsicherheitszonen um? Welche Subjektivität bringen sie mit? Grundsätzlich sind Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung in besonderem Maße regelgeleitete Arbeit, die in einen komplexen Genehmigungs- und Bürokratieapparat eingebettet ist. Das Personal in der öffentlichen Verwaltung in funktional ausdifferenzierten Gesellschaften hat einen besonderen Status, der sich aus bestimmten Rechten und Privilegien, aber auch bestimmten Pflichten zusammensetzt, die zu einem „Ethos“ werden können, der „positiver Bestandteil der [...] sozialen Identität“ (Mayntz 1997, 135) der öffentlich Beschäftigten werden kann. Den Persönlichkeitstyp der Beschäftigten, die eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst anstreben, fasst Mayntz (1997, 161) wie folgt zusammen:

„Eine berufliche Karriere ohne Risiko und ohne besondere Anforderungen an die persönliche Leistungsfähigkeit bei gleichzeitigem Höchstmaß materieller und beruflicher Sicherheit wirkt anziehend auf einen Personentypus, der wenig Risikofreude besitzt, eher als andere zu Dogmatismus und Rigidität neigt, mit unsicheren und mehrdeutigen Situationen nicht gut fertig wird und die Gründe für Erfolg oder Misserfolg lieber in äußeren Umständen als bei sich selbst sucht. Gleichzeitig ist dieser Typus jedoch durchaus leistungsorientiert, so dass die manchmal geäußerte Erwartung, es zöge die Bequemen in

die öffentliche Verwaltung, offenbar nicht zutrifft“ (Mayntz 1997, 161).

Als Leistungsbereitschaft in einem fest vordefinierten Rahmen lässt sich die Mayntzsche Analyse interpretieren. Probleme können entstehen, wenn der vordefinierte Rahmen verlassen und selbst aufgefüllt werden muss. Hier stellt sich nun die Frage, wie sich dieser Sachverhalt auf die unterschiedlichen Ebenen der elektronischen Beschaffung, den Einkauf und die dezentralisierten Nutzer auswirkt? Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Einführung elektronischer Beschaffungssysteme eng mit der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente in der Verwaltung verbunden sind, in der Elemente marktlicher und kundenorientierter Dienstleistungserbringung bereits die Leitmaxime darstellen. Bemerkenswert ist, dass in den Verwaltungen, in denen wir auf elektronische Beschaffungssysteme gestoßen sind, insbesondere in den Projektleitungen immer wieder Mitarbeiter beschäftigt sind, die Erfahrungen aus der Wirtschaft mitbringen. Allerdings sei noch angemerkt, dass die Unterschiede zwischen Verwaltung und Wirtschaft dann geringer ausfallen, wenn man sie mit den Beschäftigten größeren, konzernartigen Unternehmen vergleicht. Die Einkaufsabteilungen sehr großer Unternehmen äußerten ganz ähnliche Ziele und machten ähnliche Beobachtungen, wie diejenigen in den Verwaltungen.

Im Kontext der Bemühungen um eine Verwaltungsreform, die einen völlig neuen haushälterischen Ansatz zugrunde legt, der auch die Basis der elektronischen Katalogsysteme darstellt, wird eine Denkweise propagiert, die die bisher vorherrschende kameralistische Haushaltslogik infrage stellt.

„Dass der Mensch bedarfsorientiert denkt und sagt, man hat in einem viertel Jahr wieder die nächste Einkaufsmöglichkeit, rechnet die Kosten auf einen Haushalt oder Doppelhaushalt, hier entstehen die Kosten und darüber ist nachzudenken. Diese Umstellung dauert einfach eine Weile. Das zentralistische System besteht in einer reinen Kostenorientierungsfrage. Man erhält Geld, das ausgegeben wird. Das andere System besteht in einer Bedarfsdeckungsfrage, in der man ein bestimmtes Budget zur Verfügung hat, mit dem man versuchen muss, seinen Bedarf zu decken. Spart man in seinem Budget etwas ein, verliert man das nicht, sondern kann es wiederum im nächsten Jahr nutzen. Vielleicht braucht man dann auch etwas ganz anderes. Also Bedarfsdeckung bedeutet vor allem auch das Lernen zu planen. [...] Dieses Gedankengut ist erst im Kommen.“ (Verwaltung 2, Einkäufer1)

Dieser Übergang von der Vorratshaltung zur Bedarfsdeckung bedarf eines veränderten Blicks auf Ressourcennutzung, die bestimmte Phänomene wie das „Dezember-

„Fieber“, wenn auf die Schnelle noch Geld ausgegeben werden muss, weil es sonst verloren ist, nicht mehr nahe legt.

Darüber hinaus ergibt sich offenbar ein weiterer Effekt. Die Kosten werden einerseits transparenter, weil deutlich wird, dass derjenige, der bestellt auch die durch ihn verursachten Kosten erkennen kann. In einem Fall ist das Bestellvolumen offensichtlich zurückgegangen, was aber auch dem Abbau des Lagervolumens geschuldet sein kann. Außerdem sei das Bestellen lästiger, der Aufwand stelle vielleicht eine gewisse Hemmschwelle dar, nicht alles zu bestellen, so äußerte sich ein Interviewpartner.

Die Intention von elektronischer Beschaffung wird aber ad absurdum geführt, wenn – wie in einer Verwaltung gesehen – zwar elektronische Katalogsysteme eingeführt worden sind, eine organisatorische Maßnahme wie die Budgetierung aber nicht eingerichtet wird, und die zentrale Einkaufsstelle dennoch die Kostenabrechnung vornehmen muss:

Wenn wir diesen Prüfungsaufwand nicht hätten und diese Überwachung dieser einzelnen Budgets. Das würde natürlich, das denke ich mal, ganz anders aussehen. Dann hätte ich mehr Zeit, mehr statistische Auswertungen zu fahren oder mehr Markterkundungen zu machen, aber das muss ich immer dann halt dann machen... Die Zeit muss ich mir praktisch irgendwo „runterbrechen“ (Verwaltung 3, Einkäufer 1)

Diese Einkäuferin ist aufgrund der elektronischen Beschaffung noch mehr belastet:

„Sie macht die Kostenabrechnung. Bei ihr gehen auch die gesamten Rechnungen ein, d.h. sie gehen bei den Ämtern ein, aber die müssen sie dann bestätigen anhand vom Auftrag und dann geht es an die Frau X und die weist es zur Zahlung an“ (Verwaltung 3, Anwender 2).

Während andernorts E-Procurement erst im Zuge der Reorganisation des Verwaltungshandeln eingeführt wird, fungiert in diesem Fall die elektronische Beschaffung als Enabler für die Reorganisation der Verwaltung. Sie sind sozusagen die

„Vorbedingung für die Budgetierung der neuen Steuerungsinstrumente, um die Rechnungsstellung zu ermöglichen. Jetzt gibt es Auswertungen, die zeigen, welches Amt hat was bestellt, das ist ein großer Knackpunkt“ (Verwaltung 3, Experte 1).

Die Budgetierung selbst ist in dieser Kommune für das Jahr 2004 geplant. Leidtragend hiervon ist der zentrale Einkauf, der nun mit dem gleichen Personalvolumen ein Mehrfaches an Aufwand zu bewältigen hat.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass in den Verwaltungen im Vergleich zur Wirtschaft sehr viel offener mit Einsparungen argumentiert wird. Während in den von uns untersuchten Betrieben und Firmen stets betont wird, dass es nicht um einen Arbeitsplatzabbau gehe, wird in den Verwaltungen dieses Argument durchaus offensiv angeführt. In der Wirtschaft betonen die Projektverantwortlichen vielmehr die Minimierung der Prozesskosten und die strategische Umorientierung in Richtung Einkaufsmanagement. Aufgrund der politischen Zielvorgaben gehorchenden Rahmenbedingungen und wohl auch vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Kommunen werden Verweise auf anvisierte Beschäftigungseffekte und erhoffte Einsparungen sehr viel offensiver vorgetragen. Darüber hinaus sind die Einsparungsmöglichkeiten in den Verwaltungen auf dem Gebiet der Stückkosten aufgrund der geschilderten politischen und rechtlichen Vorgaben mitunter auch geringer als in der Wirtschaft. Insofern existiert hier durchaus eine immanente Logik.

9.5 Fazit

Sowohl in der Verwaltung als auch in der Wirtschaft sind die elektronischen Beschaffungssysteme nicht nur Ausdruck sondern auch Enabler von organisatorischer Innovation. Für die Realisierung der damit verbundenen technischen und organisatorischen Innovationen bedarf es jedoch zugleich auch sozialer Innovationen. Diese sozialen Innovationen sind eng mit dem Prozess der Subjektivierung von Arbeit verknüpft.

Im Zuge der Ausbreitung elektronischer Beschaffungssysteme (hier: Desk-Top-Purchasing-Systeme) ergeben sich veränderte Anforderungen an die Subjektivität, das heißt an genuin persönliche Leistungen an verschiedenen Arbeitsplätzen im Beschaffungsprozess. Kurz zusammengefasst lässt sich zum derzeitigen Stand eine wesentlich größere und hochwertige Anforderungsstruktur für die Einkaufsarbeitsplätze konstatieren, die - von Routine befreit - verstärkt strategische Wissenstätigkeiten übernehmen sollen. Aktive Strukturierung wird verlangt und zwar hinsichtlich der Analyse der Bedarfs- aber auch der Lieferantenstruktur. Diese Aufgaben sind nicht neu für das Arbeitsgebiet, stellen sich aber mit neuer Intensität.

Etwas anders verhält es sich bei den Arbeitsplätzen und Beschäftigten, die nun neu die logistische Abwicklung der Bestellvorgänge übernehmen. Für einige bedeuten die neuen Aufgaben, planende und dispositive Aufgaben in einem bisher nicht erreichten Ausmaß, soll doch der gesamte Bestellvollzug selbst kontrolliert werden. Die Aufforderung zur aktiven Eigenstrukturierung steht den Restriktionen des elektro-

nischen Katalogs gegenüber. Zumeist als Standardsystem eingesetzt müssen die Beschäftigten mit ihrem subjektiven Erfahrungswissen ausgleichend kompensatorisch eingreifen.

Das Fortdauern einer Situation, in der Ansprüche, die zum einen eine aktive Ausgestaltung und zum anderen einen reinen Ausgleich von technischen Unzulänglichkeiten fordert, wirkt sich sowohl auf das Arbeitshandeln wie die angestrebten technischen Innovationsprozesse negativ aus, dann nämlich, wenn der Appell: „Arbeitet eigenverantwortlich!“ per technisch-unzulänglicher Restriktion sogleich wieder ad absurdum geführt wird.

9.6 Literatur

- Altmann, N./ Deiß, M./ Döhl, V./ Sauer, D. (1986): Ein „Neuer Rationalisierungstyp“ – neue Anforderungen an die Industriesoziologie, in: Soziale Welt Nr.37, 1986, 191-207.
- Arnolds, H./ Heege, F./ Tussing, W. (1998): Materialwirtschaft und Einkauf. Wiesbaden.
- Baethge, M. (1996): Zwischen Computer und Kunden – Rationalisierung und neue Arbeitskonzepte in den Dienstleistungen, in: Braczyk, H. J./Ganter, H. D. /Seltz, R. (Hg): Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung, S. 15-28
- Baethge, M./Oberbeck, H. (1986): Die Zukunft der Angestellten. Neue Technologien und berufliche Perspektiven im Büro und Verwaltung. Frankfurt/M./New York.
- Barthel, J., Fuchs, G., Renz, Ch., Wolf, H.-G. (2000): Electronic Commerce – Herausforderungen und Chancen für Baden-Württemberg. Workshopdokumentation. Arbeitsbericht Nr. 155 der Akademie für Technikfolgenabschätzung Stuttgart.
- Baukrowitz, Andrea/Boes, Andreas (1996): Arbeit in der "Informationsgesellschaft". Einige grundsätzliche Überlegungen aus einer (fast schon) ungewohnten Perspektive. In: Schmiede, Rudi (Hg.): Virtuelle Arbeitswelten. Arbeit, Produktion und Subjekt in der "Informationsgesellschaft". Berlin, 129-158.
- Bechtle, Günter (1994): Systemische Rationalisierung als neues Paradigma industriesoziologischer Forschung? In: Beckenbach, Niels./ van Treeck, Werner (Hg.): Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit, Soziale Welt, Sonderband 9, Göttingen, 605-624.
- Brödner, P.(2002): Der Held von Caputh steht nicht allein: wie Wissenschaft die Nutzungsprobleme der Informationstechnik ignoriert. In: Moldaschl, M. (Hrsg.): Neue Arbeit – neue Wissenschaft der Arbeit? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walter Volpert. Heidelberg, 339-364.
- Brödner, Peter/Seim, Kai/Wohland Gerhard (2002): Skizze einer Theorie der Informatik-Anwendungen (Version 15/11/02). URL: http://tal.cs.tu-berlin.de/siefkes/Hersfeld/HeffAG_Wohland_Bericht_15.11.02.pdf [Stand 10.5.2003].

- Bubeck, B./ Fuchs, G. (2001): Auf dem Weg in die digitale Politik. Eine Untersuchung zum Virtuellen Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg. Arbeitsbericht Nr. 198 Akademie für Technikfolgenabschätzung Stuttgart.
- Daniel, Claus (1981): Theorien der Subjektivität. Einführung in die Soziologie des Individuums. Frankfurt/New York.
- Degele, N. (1996): Die Entwicklung und Nutzung von Software, Zur Genese informationstechnischen Handelns. In: ZfS, Jg. 25, Heft 1, 58-70.
- Dollhausen K. /Hörning, K. H. (1996): Die kulturelle Produktion von Technik. In: ZfS, Jg. 25 Heft 1, 37-57.
- Fuchs, G.; Renz, Ch.; Teutsch, B.(2002): Electronic Commerce – Chancen und Herausforderungen für Baden-Württemberg. Projektbericht. Arbeitsbericht Nr. 194 der Akademie für Technikfolgenabschätzung Stuttgart.
- Gehrmann, F./Schinzer, H./Tacke, A. (2002): Public E-Procurement. Netzbasierte Beschaffung für öffentliche Auftraggeber, München.
- Jansen, S. A. (Hg.)/Priddat, B. P. (2001): Electronic Government – Neue Potenziale für einen modernen Staat, Stuttgart.
- Konrad, K. (2001): Electronic Commerce: Erwartungsdynamiken, Leitbilder, Szenarien. Zwei Fallstudien zu Entwicklung und Einsatz von Anwendungen im Business-to-Business-Bereich. Arbeitsbericht Nr. 193 der Akademie für Technikfolgenabschätzung Stuttgart.
- Large, Rudolf (1999): Strategisches Beschaffungsmanagement. Wiesbaden.
- Mosbacher, W. (2001): Elektronische Vergabe: Neue Möglichkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen. In: Die Öffentliche Verwaltung, 54. Jg., Heft 14, 573-582.
- Preißner, Andreas (2002): Electronic Procurement in der Praxis. München.
- Priddat, B. P. (2002): E-Government als Virtualisierungsstrategie des Staates. Demokratisierung der Wissensgesellschaft und professioneller Staat, URL: <http://www.itas.fzk.de/tatup/023/prid02a.htm>, Stand Mai 2003
- Sacher, P. (1992): Die Beschaffungspraxis öffentlicher Verwaltungen. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung am Beispiel ausgewählter Kommunalverwaltungen. Frankfurt/Main u.a.
- Schönberger, Klaus/Springer, Stefanie: (Hg.): Subjektiviert Arbeit Mensch, Organisation und Technik in einer entgrenzten Arbeitswelt. Frankfurt M./New York 2003. Im Druck.

- Schminank, Ulrich (1986): Technik, Subjektivität und Kontrolle in formalen Organisationen. Eine Theorieperspektive, in: Seltz, Rüdiger/ Mill, Ulrich/ Hildebrandt, Eckart (Hg.): Organisation als soziales System. Kontrolle und Kommunikationstechnologie in Arbeitsorganisation. Berlin, 71-91.
- Töpsch, Karin (1998): Telearbeit als technische und soziale Innovation. In: Braczyk, Hans J./ Fuchs, Gerhard (Hg.): Informationstechnische Vernetzung. Berichte aus Projekten der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Baden-Baden, 53-66.