

Kasseler
Management
Forum
Band 4

Dieter Laux

**Wirksamkeit der Nutzung
von E-Vergabe im
Beschaffungsmanagement
der öffentlichen Verwaltung**

A10-4795

kassel
university



press

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	V
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	VIII
1. Forschungskonzeption	1
1.1 Einführung	1
1.2 Zielsetzung dieser Studie	3
1.3 Stand der wissenschaftlichen Diskussion	4
1.4 Vorgehensweise	7
2. Konzeptioneller Bezugsrahmen	9
2.1 Einführung	9
2.2 Zur Definition der Wirksamkeit der E-Vergabe als Zielsetzung	10
2.3 Erwartungen an eine E-Vergabe	11
2.4 E-Vergabe im engeren und weiteren Sinne.....	14
2.5 Sozio-technischer Ansatz	16
2.6 Zu den Rahmenbedingungen	18
2.6.1 Wirtschaftlicher Rahmen	18
2.6.2 Europäischer Rahmen	19
2.6.3 Rechtlicher Rahmen.....	20
2.6.3.1 Die VOL/A	22
2.6.3.2 Der EuGH	23
2.6.3.3 Die öffentlichen Auftraggeber.....	24
2.6.3.4 Die Kontrollinstanzen.....	25
2.6.4 Fachlicher Rahmen	26
2.6.5 Technisch-organisatorischer Rahmen	26
2.6.6 Kognitive Voraussetzungen.....	28
2.7 Einordnung der untersuchten Hypothesen.....	29
3. Die hessische Roadmap zur digitalen Auftragsvergabe	32
3.1 Zur konzeptionellen Grundlage	32
3.2 Entwicklung der Vorschriften des Vergaberechts	33
3.2.1 Historische Entwicklung.....	33
3.2.2 Zur Internationalisierung des Vergaberechts	35
3.2.3 Zu den Grenzen des Vergaberechts	39
3.3 Die Auswirkungen der Zentralisierung der Beschaffungsvorgänge.....	42
3.3.1 Bündelungsansätze einzelner europäischer Länder	45
3.3.2 Qualifizierungsanforderungen	47
3.3.3 Zur Strategie der Bedarfsbündelung.....	50
3.3.4 Zu Entwicklungsformen der Angebotsbündelung	53
3.4 Zur Strategie der Optimierung.....	55
3.4.1 Geschäftsprozessoptimierung	56
3.4.2 Von der Bürokratieverwaltung zum Bürokratiemanagement.....	58
3.4.3 Von Teilbetrachtungen zu TCO.....	62
3.4.4 Von der Marktbeobachtung zur Beschaffungsmarktforschung	64
3.4.5 Steuerungsansätze durch Kennzahlen.....	65
3.4.6 Vereinheitlichungsbestrebungen.....	67
3.5 Handlungsdruck	76
3.5.1 Umgang mit beschränkten Haushaltsmitteln	76
3.5.2 Grenzen wirtschaftlicher Beschaffung.....	78

3.5.2.1	Umsetzung des Rechts in der Vergabestelle.....	78
3.5.2.2	Erfüllung formaler Vorgaben durch die Bieter.....	80
3.5.2.3	Meldung der Bedarfsstelle.....	81
3.5.2.4	Fachliche Vorgaben.....	82
3.5.2.5	Preiskonkurrenz am Markt.....	84
3.5.2.6	Beeinflussung durch Werbung.....	85
3.5.2.7	Korruption und Wettbewerbsbeschränkende Abreden.....	86
3.5.2.8	Zahlungsmoral des öffentlichen Auftraggebers.....	88
3.5.2.9	Bagatellgrenze.....	89
3.5.3	Schwachstellen der konventionellen Vergabe.....	90
3.5.3.1	Revisionsicherheit.....	90
3.5.3.2	Angebotsmarketing kann zum Ausschluss führen.....	92
3.5.3.3	Vertikale Verwaltungshierarchie.....	93
3.5.3.4	Horizontale Verwaltungshierarchie.....	94
3.6	Fazit zur Vorbereitung der digitalen Auftragsvergabe.....	95
4.	Digitalisierung der Auftragsvergabe.....	97
4.1	Zum Begriff des Systems.....	97
4.2	Zur Automation besonders geeignete Vergabevorschriften.....	99
4.2.1	Grundlagen.....	99
4.2.2	Leistungsbeschreibung – Verdingungsunterlagen.....	100
4.2.3	Vergabe nach Losen.....	101
4.2.4	Grundsätze der Ausschreibung – Informationspflichten – Bekanntmachung ..	103
4.2.5	Öffnung, Prüfung und Wertung der Angebote.....	105
4.2.6	Zuschlag – Aufhebung – Vergabevermerk.....	106
4.2.7	Zusätzliche Vorschriften für EU–weite Ausschreibungen.....	107
4.3	Weitere relevante Vorschriften.....	108
4.3.1	Sicherheit – Vertraulichkeit – Signatur.....	108
4.3.2	Zivilrechtliche Aspekte.....	110
4.3.3	Dienstvorschriften.....	111
4.4	Kognitive Aspekte der E–Vergabe–Nutzung.....	112
4.4.1	Wahrnehmen – Verstehen – Wissen.....	113
4.4.2	Organisationskultur.....	117
4.4.3	Teamentwicklung.....	119
4.4.4	Reaktanz–Potenzial von E–Vergabe.....	120
4.4.5	Usability – Ergonomie.....	121
4.5	E–Sourcing – Werkzeug im B2B–Markt.....	123
4.5.1	Grenzen von E–Sourcing.....	126
4.5.2	Nutzung von E–Sourcing in Vergleich zu E–Vergabe.....	127
4.6	Technische Lösungsstrategien für E–Vergabe.....	128
4.7	Stand der E–Vergabe in Europa und in Deutschland.....	130
4.7.1	Europäische Entwicklungen.....	130
4.7.2	In deutschen Landesverwaltungen.....	135
4.8	E–Learning als begleitende Erkenntnisquelle.....	137
4.9	Risiken des Einsatzes von E–Vergabe.....	138
4.9.1	Geheime Spielregeln.....	139
4.9.2	Reduzierung der mündlichen Kommunikation.....	140
4.9.3	Akzeptanzverlust durch Medienbruch.....	141
4.9.4	Technisch–organisatorische Risiken.....	142
4.10	Technische Konzepte der Zukunft.....	144
4.11	Fazit zur Digitalisierung der Auftragsvergabe.....	146
5.	Empirische Überprüfung der Wirksamkeit von E–Vergabe.....	149

5.1	Untersuchungsgegenstand	149
5.1.1	Grundlagen zur Einführung von E-Vergabe in der hessischen Verwaltung	149
5.1.2	Methode zur Evaluation der Wirksamkeit der E-Vergabe	150
5.1.3	Zum Untersuchungsgegenstand PTLV	151
5.1.4	Standardisierung der Arbeitsplätze der hessischen Landesverwaltung	158
5.1.5	Hessische Bekanntmachungs-Plattformen	162
5.1.6	Nutzung von E-Vergabe durch die ZBStn	163
5.1.7	Empfang elektronischer Angebote	164
5.1.8	Markterkundung über Internet-PC	165
5.1.9	Fazit zu den Voraussetzungen beim Untersuchungsgegenstand	165
5.2	Ansätze zu Hypothese 1: Einsparungen in der öffentlichen Beschaffung	166
5.2.1	Zur Optimierung der Verwaltungsprozesse	166
5.2.1.1	Reduzierung der Anzahl Vergaben durch Bündelung	167
5.2.1.1.1	Reduzierung der Anzahl verschiedener Materialien	168
5.2.1.1.2	Bedarfsbündelung durch gegenseitige Information	169
5.2.1.1.3	Bündelung durch Lageroptimierung	169
5.2.1.1.4	Prozessaufwand durch Kontrollstrukturen	170
5.2.1.1.5	Reduzierungspotenzial von Prozess-Schritten	171
5.2.2	Kosteneinsparung bei der Ausschreibung/Vergabe	172
5.2.2.1	Kosteneinsparung durch Funktionsbündelung	173
5.2.2.2	Kosteneinsparung bei Rahmenverträgen	174
5.2.2.3	Kosteneinsparung bei gebündelten Einkäufen	175
5.2.2.4	Reduzierung der Anzahl freihändiger Vergaben	176
5.2.2.5	Reduzierung von Ad-hoc-Beschaffungen	177
5.2.3	Eingabeaufwand bei vollständiger E-Vergabe-Umsetzung	178
5.2.4	Kosten zum Betrieb von E-Vergabe	178
5.2.5	Ergebnisdiskussion zu Hypothese 1	180
5.3	Ansätze zu Hypothese 2: Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung	181
5.3.1	Landesweite Vereinheitlichung der Verwaltung in Hessen	181
5.3.1.1	Vereinheitlichung von Aktenzeichen	182
5.3.1.2	Vertragsverbesserung	182
5.3.2	Reduzierung von Schnittstellenproblemen	183
5.3.2.1	Optimierung durch organisationsübergreifende Abarbeitungsliste	183
5.3.2.2	Verbesserte Zusammenarbeit durch Beteiligung	185
5.3.2.3	Zentraler Eingang von Bedarfsmeldungen	186
5.3.2.4	Periodische Besprechung der Beschaffungsleiter	188
5.3.2.5	Reduzierung von Planungsfehlern bei Beschaffungsprojekten	189
5.3.3	Qualitätssteigerung im Vergabeprozess	191
5.3.3.1	Zum Erkennen inhaltlicher Fehler	191
5.3.3.2	Transport- und Liegezeiten	192
5.3.3.3	Verhinderung von Straftaten beim öffentlichen Auftraggeber	192
5.3.3.4	Zur Ressourcenplanung und Terminüberwachung	193
5.3.3.5	Imagesteigerung durch Prüfbarkeit	194
5.3.3.6	Erkennen von Potenziale durch interne Rollenspiele	194
5.3.3.6.1	Optimierung durch Fehlerwissen	194
5.3.3.6.2	Optimierung durch Anforderungswissen	196
5.3.3.6.3	Optimierung durch Empathie	198
5.3.3.6.4	Optimierung mittels Durchläuferkonzept	200
5.3.4	Verteilung der Einkäufe über das Jahr	201
5.3.5	Benchmarking zwischen HCC-ZB, HZD-ZB und PTLV	204

5.3.5.1	Gemeinsames Abstimmen von Kennzahlen	204
5.3.5.2	Vorhalten von Erfahrungswissen.....	206
5.3.5.3	Erfahrungswissen und Objektivierung	206
5.3.6	Ergebnisdiskussion zu Hypothese 2.....	207
5.4	Ansätze zu Hypothese 3: Impulse für mehr Wettbewerb	208
5.4.1	Einrichten eines Beschafferprofils	208
5.4.2	Erfahrungen zur Marktsteuerungsmöglichkeit für öffentliche Auftraggeber ...	209
5.4.2.1	Erfahrungen des BeschA in 2007	209
5.4.2.2	Streuung von Vergaben	210
5.4.2.3	Reduzierung von Bieterfehlern.....	212
5.4.2.4	Erkennen und Nachverfolgen von Liefermängeln.....	214
5.4.2.5	A-Kriterien und Marktbegrenzung.....	214
5.4.3	Auswirkung bestimmter Marktspezifika auf die E-Vergabe-Nutzung.....	216
5.4.3.1	Marktführerschaft – Monopolstellung – Mitentwicklungen.....	217
5.4.3.2	Kooperationen als Verdrängungswettbewerb.....	217
5.4.3.3	Marktverlust.....	218
5.4.3.4	Sonderfall Geheimhaltung.....	219
5.4.4	Nutzung durch Wirtschaftsunternehmen	219
5.4.5	Ergebnisdiskussion zu Hypothese 3.....	220
5.5	Fazit zur empirischen Überprüfung	222
6.	Konsequenzen für die Zukunft.....	223
	Literaturverzeichnis	227