

**Kasseler  
Management  
Forum  
Band 4**

**Dieter Laux**

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

# **Kasseler Management Forum**

**Band 4**

Vol. 4

**Herausgegeben von**

Edited by

Peter Eberl

Gerd-Michael Hellstern

Jan Marco Leimeister



Dieter Laux

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

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) angenommen.

Erster Gutachter: Prof. Dr. Gerd-Michael Hellstern

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Jan Marco Leimeister

Tag der mündlichen Prüfung

4. August 2010

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2010

ISBN print: 978-3-89958-864-4

ISBN online: 978-3-89958-865-1

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0002-8653>

© 2010, kassel university press GmbH, Kassel

[www.upress.uni-kassel.de](http://www.upress.uni-kassel.de)

Printed in Germany

## **Danksagung**

Ich danke Herrn Prof. Dr. Gerd–Michael Hellstern für seine freundliche Unterstützung bei der Erstellung dieser Dissertation. Er hat mir geholfen, die richtigen Themen für meine Zusatzseminare zu finden und hat mir wertvolle Hinweise zum Aufbau der Dissertation gegeben.

Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Jan Marco Leimeister, der sich freundlicherweise bereit erklärt hat, das Zweitgutachten für die Dissertation zu übernehmen.

Ein ganz besonderer und sehr herzlicher Dank gebührt meiner Ehefrau Patricia, ohne die ich das Vorhaben nicht hätte durchführen können. Sie hat mir den Freiraum gegeben, den man benötigt, um sich einer solchen Aufgabe vollständig widmen zu können. Ebenso haben mir meine Kinder Daniela, Christian und Samantha Freiraum ermöglicht.

Mein weiterer Dank gilt Frau Roswitha Briel für ihre zahlreichen Diskussionen zu juristischen Themenstellungen. Ebenfalls danke ich Herrn Wolfgang Daschner, Herrn Alfred Kayser und dem Landespolizeipräsidium im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, dass sie mir die Möglichkeit gegeben haben, meine Arbeit auf den Daten des Präsidiums für Technik, Logistik und Verwaltung basieren zu lassen. Herrn Dirk Dohn danke ich für seine kritischen Hinweise, die mir geholfen haben, meine Ziieldarstellung präziser zu formulieren.



## 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

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: E–Vergabe im engeren und im weiteren Sinn (Arnold/Eßig, 2002, S. 35) .....	14
Abbildung 2: Abgrenzung E–Vergabe zu E–Procurement (eigene Quelle) .....	15
Abbildung 3: Sozio–technisches System (Sydow, 1985, S. 29) .....	16
Abbildung 4: Struktur des deutschen Vergaberechts (angelehnt an Rechten, 2006, S. 15) .....	21
Abbildung 5: X2Y–Beziehungsgeflecht (von Lucke/Reinermann, 2001, S. 2) .....	27
Abbildung 6: Einordnung der untersuchten Hypothesen (eigene Quelle) .....	30
Abbildung 7: Umfeld vor Einführung E–Vergabe in Hessen (eigene Quelle) .....	32
Abbildung 8: Das Kaskadenprinzip (BMI, 2006) .....	37
Abbildung 9: Zusammenhang Wettbewerbs– und Innovationsintensität (Handler, 2005, S. 22) .....	39
Abbildung 10: Entwicklung zum modernen Einkäufer (angelehnt an <a href="http://www.BME.de">http://www.BME.de</a> ) ...	48
Abbildung 11: ABC–/XYZ–Analyse (Arnold/Eßig, 2002, S. 34) .....	51
Abbildung 12: Entwicklung der Rahmenverträge beim BeschA ( <a href="http://www.bund.bmi.de">http://www.bund.bmi.de</a> ) .....	52
Abbildung 13: Total Cost of Ownership (Arnold/Eßig, 2002, S. 39) .....	63
Abbildung 14: OSCI–Standards im E–Government (entnommen aus <a href="http://www.osci.de">http://www.osci.de</a> ) .....	71
Abbildung 15: Vergessenskurve nach Ebbinghaus (Stangl, <a href="http://arbeitsblaetter.stangl-taller.at">http://arbeitsblaetter.stangl-taller.at</a> , 2008) .....	85
Abbildung 16: Folgen der Korruption (Arnold/Truck, k. A., S. 14) .....	87
Abbildung 17: Vergabeverfahren und Arbeitsschritte (angelehnt an Bubeck/Fuchs, 2003, S. 13) .....	100
Abbildung 18: Bestimmung von Losgrößen (Hirschsteiner, 2006, S. 91) .....	103
Abbildung 19: Spannungsdreieck der öffentlichen Beschaffung (eigene Quelle) .....	113
Abbildung 20: Ebenen–Modell der Organisationskultur (Schein, 1992, S. 17) .....	118
Abbildung 21: Künstliche Intelligenz – für E–Vergabe nutzbar (Geibig, 2007, S.36) .....	145
Abbildung 22: Organigramm PTLV – Stand 2008 (Quelle: PTLV) .....	155
Abbildung 23: E–Government–Architekturprozess in Hessen (StAnz, 17.01.2005, S. 241) ..	160
Abbildung 24: Anzahl Vergaben mit E–Vergabe bei den ZBStn (eigene Quelle) .....	163
Abbildung 25: Nutzungsgrad von E–Vergabe im PTLV (eigene Quelle) .....	164
Abbildung 26: Anzahl Vergaben PTLV nach Auftragswert (eigene Quelle) .....	168
Abbildung 27: Anzahl Vergaben HCC–ZB nach Auftragswert (eigene Quelle) .....	168
Abbildung 28: Nutzung von § 3 Nr. 4 VOL/A für polizeispezifischen Bedarf (eigene Quelle) .....	176
Abbildung 29: Anzahl Ad–hoc–Beschaffungen bei der hessischen Polizei im Jahr 2008 (eigene Quelle) .....	177
Abbildung 30: Keine Vereinheitlichung von Aktenzeichen (eigene Quelle) .....	182
Abbildung 31: Abarbeitungsliste im PTLV (verkürzt, eigene Quelle) .....	185
Abbildung 32: Zentralisierung der Bedarfsmeldungen (eigene Quelle) .....	187
Abbildung 33: AG Beschaffung der hessischen Polizei (eigene Quelle) .....	188
Abbildung 34: Abgrenzung Beschaffungsprojekt zur Regelorganisation (Jahn, 2008) .....	190
Abbildung 35: Leistungsbeschreibung – Inhalte aus fachlicher Sicht (Laux, 2007a) .....	196
Abbildung 36: Leistungsbeschreibung – Inhalte aus Vergabestellensicht (Laux, 2007a) .....	196
Abbildung 37: Leistungsbeschreibung – Inhalte aus Managementsicht (Laux, 2007a) .....	197
Abbildung 38: Anzahl Vergaben im Vergabeausschuss PTLV (eigene Quelle) .....	201
Abbildung 39: Vergaben des PTLV mit E–Vergabe in 2008 (eigene Quelle) .....	202
Abbildung 40: Anzahl Vergaben mit E–Vergabe der HCC–ZB (eigene Quelle) .....	203
Abbildung 41: Anzahl aller Einkäufe der hessischen Polizei (eigene Quelle) .....	203
Abbildung 42: Wert aller eingekaufter Waren der hessischen Polizei (eigene Quelle) .....	204
Abbildung 43: Erfahrungen des BeschA mit E–Vergabe in 2007 (BeschA, 2008) .....	210

---

Abbildung 44: Anzahl Lieferanten PTLV (eigene Quelle).....	211
Abbildung 45: Durchschnittliche Anzahl Abforderungen/Angebote PTLV (eigene Quelle).	211

---

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Schreibweisen von E–Vergabe und E–Tendering (eigene Quelle) .....	4
Tabelle 2: Studien zu E–Vergabe (eigene Quelle).....	6
Tabelle 3: Bürokratischer vs. sozio–technischer Ansatz (Frei/Hugentobler/Alioth/Duell/Ruch, 1996, S. 158/159).....	17
Tabelle 4: Marktformen (angelehnt an Wöhe, 2002, S. 499) .....	40
Tabelle 5: Veränderte Anforderungen an den öffentlichen Sektor (Thom/Ritz, 2008, S. 7).....	42
Tabelle 6: Veränderung herkömmlicher Denkweisen in Verwaltungen durch KVP (angelehnt an Hellstern/Buchenau, 2003, S. 32).....	58
Tabelle 7: Entwicklung zum Bürokratiemanagement (angelehnt an Reinermann, 2000, S. 20).....	61
Tabelle 8: Kategorien von Beschaffungskennzahlen (angelehnt an Wagner/Weber, 2007, S. 11).....	66
Tabelle 9: Methoden der Bedarfsermittlung (Hirschsteiner, 2006, S. 71).....	82
Tabelle 10: KMU–Definition (Amtsblatt L 197 der EU–Kommission vom 30.04.1996, S. 4) .....	102
Tabelle 11: Wahrnehmungspathologien (angelehnt an Schmid, 1999, S. 362).....	114
Tabelle 12: Unterscheidung zwischen Arbeitsgruppe und Team (Ryschka/Solga/Solga, 2005, S. 159) .....	119
Tabelle 13: Nutzung von E–Sourcing durch Unternehmen (Bogaschewsky, 2008) .....	125
Tabelle 14: Motivationsgründe für den Einsatz von E–Tools (Bogaschewsky, 2008) .....	126
Tabelle 15: Einzel–Vergleich E–Sourcing zu E–Vergabe (eigene Quelle).....	128
Tabelle 16: Lösungsansätze für E–Vergabe (eigene Quelle).....	129
Tabelle 17: E–Vergabe in Europa (entnommen aus <a href="http://www.epractice.eu/factsheets">http://www.epractice.eu/factsheets</a> ).....	131
Tabelle 18: E–Vergabe in den Landesverwaltungen und im Bund (eigene Quelle).....	136
Tabelle 19: Umsetzung der strategischen Beschaffungsplanung im PTLV (angelehnt an Arnold, 2007, S. 14) .....	156
Tabelle 20: Schätzkosten des PTLV (angelehnt an Schinzer, 2007a) .....	173
Tabelle 21: Behördenseitige Betriebskosten (BVA, 2008a, S. 63) .....	179
Tabelle 22: Empathie zur Lieferantensicht (Laux, 2007a) .....	198
Tabelle 23: Durchschnittliche Abweichung vom geringsten Angebot (eigene Quelle) .....	212

---

## Abkürzungsverzeichnis

a. D.	außer Dienst
ADA	Allgemeine Dienstanweisung
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AI AG	Administration Intelligence AG
A-Kriterien	Ausschlusskriterien
AO	Abgabenordnung
Az.	Aktenzeichen
B2B	Business-to-Business
B2G	Business-to-Government
BA	Beschaffung aktuell ( <i>Zeitschrift</i> )
BauR	Baurecht ( <i>Zeitschrift</i> )
BBG	Bundesbeschaffungs GmbH ( <i>Österreich</i> )
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik ( <i>Schweiz</i> )
BDI	Bundesverband der Industrie e.V.
BeschA	Beschaffungsamt des BMI
BfdH	Beauftragter für den Haushalt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BITKOM	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BME	Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V.
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Städteentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BOS	Behörden für Ordnung und Sicherheit
BPR	Business Process Reengineering
BSI	British Standard Institute

---

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWB	Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung
C2G	Citizen/Community/Consumer-to-Government
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CEN	Europäisches Komitee für Normung
CENELEC	Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung
CIO	Chief Information Officer
CPV	Common Procurement Vocabulary
CUL	Computer-unterstütztes Lernen
DA Vergabe	Dienstanweisung für die Vergabe und Durchführung öffentlicher Aufträge ( <i>PTLV</i> )
DHV	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
DIN	Deutsche Industrienorm
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
djb	Deutscher Juristinnenbund
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrttechnik
DokBer B	Dokumentarische Berichte aus dem Bundesverwaltungsgericht. Ausgabe B: Öffentlicher Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung ( <i>Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften</i> )
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DVAL	Deutscher Verdingungsausschuss für Leistungen
EBP	Enterprise Buyer Professional ( <i>Produktname E-Procurement von SAP<sup>TM</sup></i> )
ECGI	European Corporate Governance Institute
EG	Europäische Gemeinschaft
E-Government	Elektronisches Government
eIDM	Electronic Identity Management
E-Learning	Electronic Learning
E-Mail	Elektronische Mail
EN	Europäische Normen
E-Tendering	Elektronische Ausschreibung ( <i>Englischer Begriff für E-Vergabe</i> )
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich



---

EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU–Kommission	Europäische Kommission
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
E–Vergabe	Elektronische Vergabe
G2B	Government–to–Business
G2C	Government–to–Citizen/Community/Consumer
G2G	Government–to–Government
G2N	Government–to–NPO/NGO
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GB	Gigabit
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoBS	Grundsätze ordnungsmäßiger DV–gestützter Buchführungssysteme
GPA	Agreement on Government Procurement
GPO	Geschäftsprozessoptimierung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAD	Hessischen Ausschreibungsdatenbank
HCC	Hessisches Competence Center
HCC–ZB	Zentrale Beschaffungsorganisation des HCC
HGB	Handelsgesetzbuch
HLKA	Hessisches Landeskriminalamt
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
HMWVL	Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
HPQR	Hessische Präqualifikationsregister
HPVA	Hessisches Polizeiverwaltungsamt
HRH	Hessischer Rechnungshof
HSG	Hauptsachgebiet

---

HSVV	Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung
HVgG	Hessisches Vergabegesetz
HVwVfG	Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz
HWK	Handwerkskammern
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
HZD-ZB	Zentrale Beschaffungsorganisation der HZD
IDABC	Interoperable Delivery of European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens
IBR	Immobilien- und Baurecht ( <i>Zeitschrift</i> )
IEC	International Electrotechnical Commission
IfM	Institut für Mittelstandsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IMK	Innenministerkonferenz
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationstechnologie
J2EE	Java Platform Enterprise Edition
KBB	Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund ( <i>Schweiz</i> )
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle des Bundes
Kfz	Kraftfahrzeug
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KI	Künstliche Intelligenz
KMK	Kultusministerkonferenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoopA-ADV	Kooperationsausschuss ADV
KRITIS	Nationaler Plan zum Schutz kritischer Infrastrukturen
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
KWI	Kommunalwissenschaftliches Institut
lat.	lateinisch
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LMO	Liste Managed Objects
LPP	Landespolizeipräsidium ( <i>Hessen</i> )
LZBW	Logistikzentrum Baden-Württemberg

---

MM	SAP R/3 <sup>TM</sup> -Modul Materialwirtschaft
MPM	Master of Public Management
MS-...	Produkt der Microsoft Cooperation
N2G	NPO/NGO-to-Government
NAO	National Audit Office
NIK	Nachhaltigkeit in der IKT
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPPPU	National Public Procurement Policy Unit ( <i>Irland</i> )
NPSI	Nationaler Plan zum Schutz der Infrastrukturen
NS-Zeit	Nationalsozialistische Zeit
NVS	Neue Verwaltungssteuerung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZBau	Neue Zeitung für Baurecht
OE	Organisationseinheit
OFD	Oberfinanzdirektion ( <i>Hessen</i> )
OLG	Oberlandesgericht
OLGR	OLG-Report Celle, Hamburg, Schleswig, Oldenburg, Braunschweig, Bremen
OR	Operations Research
PC	Personal Computer
PDF	Portable Document Format
PKI	Public Key Infrastructur
PTI	Polizeitechnisches Institut
PTLV	Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung
RFI	Request for Information
RFP	Request for Proposal
RFQ	Request for Quotation
Rn.	Randnummer
SAGA	Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen
SAP <sup>TM</sup>	Eingetragener Firmenname (ursprünglich: Systeme, Anwendungen, Produkte)
SAP R/3 <sup>TM</sup>	<i>Produktgruppe R 3 von SAP</i>
SAP R/3 <sup>TM</sup> -MM	SAP R/3-Modul Materialwirtschaft
SD	Service-Desk

---

SigG	Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen
SIMAP	Système d'Information pour les Marchés Publics
SNIT	Schnittstelle
SRM	Supplier Relationship Management
StAnz	Staatsanzeiger ( <i>Hessen</i> )
TCO	Total Cost of Ownership
TK	Telekommunikation
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
TL	Technische Leistungsbeschreibung
... <sup>TM</sup>	Trademark (Warenzeichen)
TP	Teilprojekt
TR	Technische Richtlinie
UN	United Nations
Uni	Universität
USB	Universal Bus System
VergabeR	Vergaberecht ( <i>Zeitschrift</i> )
VG	Verwaltungsgericht
VgRÄG	Vergaberechtsänderungsgesetz
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VK	Vergabekammer
VOB	Verdingungsordnung Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung freiberufliche Leistungen
VOI	Verband Organisations- und Informationssysteme e.V.
VOL	Verdingungsordnung Leistungen
vs.	versus
WTO	World Trade Organisation
WuG	Waffen und Gerät
WWW	World Wide Web
WZB	Wissenschaftszentrum für Sozialforschung
XML	Extensible Markup Language
XSD	Konkretes XML-Schema
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

ZPO

Zivilprozessordnung

## 1. Forschungskonzeption

### 1.1 Einführung

Die öffentliche Hand beschafft in großem Umfang Leistungen<sup>1</sup>, um ihre Aufgaben für das Funktionieren des Gemeinwesens zu erfüllen. Es wird insbesondere nach Möglichkeiten gesucht, Ineffizienzen<sup>2</sup> in öffentlichen Beschaffungsprozessen<sup>3</sup> und Vergabestellen zu beseitigen. Dabei werden die ineffiziente Arbeitsweise der Mitarbeiter<sup>4</sup> von Verwaltungen und die Wirksamkeit der Beschaffung der öffentlichen Hand kritisiert. Als Beleg für mangelnde Planungsfähigkeit und fehlendes Kostenbewusstsein dient vielfach das Streben öffentlicher Verwaltungen, zum Jahresende die im Jahresetat bewilligten Haushaltsmittel vollständig auszugeben, um das Etatvolumen im Folgejahr zu halten<sup>5</sup>, obgleich dies im Rahmen der Umsetzung der Neuen Verwaltungssteuerung (NVS)<sup>6</sup> und betriebswirtschaftlicher Managementmethoden, z. B. durch Verwaltungsvorschriften in der hessischen Verwaltung, vermieden werden soll<sup>7</sup>.

„Trotz der vielen kleinen Erfolge konnte die Bürokratie bis heute nicht nachhaltig<sup>8</sup> reduziert werden. Sie trotzt beharrlich allen Initiativen. Die Bürokratie gehört zu den

---

<sup>1</sup> In dieser Studie werden die Begriffe Produkt, Dienstleistung, Güter und Waren einheitlich als Leistungen bezeichnet. Bei Zitaten wird der jeweils gewählte Begriff beibehalten.

<sup>2</sup> Vgl. Müller–Franken, 2004, S. 69–86.

<sup>3</sup> Der Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) hat dazu im September 2008 mit Unterstützung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) ein neues Projekt zur Optimierung öffentlicher Beschaffungsprozesse gestartet (<http://www.move-online.de/>, Nachricht vom 25.09.2008).

<sup>4</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit und Übersichtlichkeit sowie in Orientierung an den grundsätzlichen Richtlinien der deutschen Rechtschreibung werden in dieser Studie nicht an allen Stellen explizit geschlechtsneutrale Begriffe verwendet. Soweit Begriffe, wie z. B. „der/die Mitarbeiter“ (Singular/Plural) verwendet werden, wird darunter immer der Einbezug beider Geschlechter verstanden.

<sup>5</sup> Herberg/ Kinne/ Steffens, 2004, S. 71.

<sup>6</sup> Vgl. Bärmann, 2006, S. 157–166.

<sup>7</sup> Vgl. Falk, 2006, S. 294.

<sup>8</sup> Nach Dompke/Lahser ist Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung realisierbar. Sie sei allerdings kein Selbstläufer und müsse gewollt werden. Nachhaltigkeit als Optimierung des Zusammenspiels der drei zugrunde liegenden Säulen Ökologie, Ökonomie und Sozio–Kultur bedürfe eines steten Bewusstseins ihrer Bedeutung und nach dem Beschaffungsvorgang über ihr Vorhandensein. Kriterien müssten übergreifend formuliert und Ziele markiert werden. Es müsse ein entsprechendes Wissen bei den Akteuren und den Entscheidungsträgern vorhanden sein, denn Nachhaltigkeit müsse auch realisiert werden dürfen (Dompke/Lahser, 2008, S. 4).

wesentlichen Hemmnissen innerhalb der Verwaltung<sup>9</sup>. Zwar soll das Vergaberecht durch die Vergabe bestimmter transparenter und förmlicher Verfahrensregeln dem Wettbewerbsgedanken<sup>10</sup> Rechnung tragen und zur Kosteneinsparung beim öffentlichen Auftraggeber als auch zur Chancengleichheit bei potenziellen Bietern des Marktes führen. Allerdings sind es gerade auch rechtliche Rahmenbedingungen, die der Beschaffung der öffentlichen Hand Grenzen setzen. Durch den Einsatz elektronischer Hilfsmittel bei der Vergabe öffentlicher Aufträge können nach Aussage des Wissenschaftlichen Beirats des BMWi bereits 10 Prozent der Vergabekosten eingespart werden<sup>11</sup>. Bei einem jährlichen Volumen der Europäischen Union (EU) von ca. 1.500 Milliarden Euro für öffentliche Aufträge (ca. 16 Prozent des Bruttoinlandprodukts der EU)<sup>12</sup> bzw. 250 Milliarden in Deutschland (13 Prozent des Bruttoinlandprodukts)<sup>13</sup> verspricht diese Maßnahme eine wirksame Effizienzsteigerung im Beschaffungsmanagement. Dies würde zu einer spürbaren Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen.

Die EU hat die Thematik aufgenommen und drängt ihre Mitgliedsstaaten dazu, ihr Beschaffungsmanagement<sup>14</sup> zur Vergabe öffentlicher Aufträge zügig auf eine vollständig elektronische Basis zu stellen. Der Zeitplan der EU sieht vor, dass ab 2010 nur noch<sup>15</sup> elektronische Angebote im Vergabeverfahren angenommen werden sollen<sup>16</sup>. Damit werden die Vergabestellen der öffentlichen Hand gezwungen, sowohl die von ihr eingesetzten Technologien als auch ihre Organisation und ihr Personal von papiergestützten Vergabeverfahren auf die elektronische Vergabe, der E-Vergabe, umzustellen. Vorbereitet wurde die Umstellung durch einen Aktionsplan der EU-Kommission

---

<sup>9</sup> Zentes, 2006, S. 67.

<sup>10</sup> Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi weist darauf hin, dass Anbieter ohne Wettbewerb keinen Anreiz haben, für einen gegebenen Preis eine hohe Qualität anzubieten oder bei gegebener Qualität die Preise zu senken. Das öffentliche Beschaffungswesen solle daher auf Prinzipien basieren, die den Wettbewerb zwischen den Anbietern fördern. Wettbewerb werde grundsätzlich dann gefördert, wenn möglichst viele Anbieter die Möglichkeit haben, an öffentlichen Vergaben teilzunehmen. Eine größere Anzahl an Wettbewerbern führe meist dazu, dass Unternehmen aggressiver bieten und erschwere zusätzlich die Möglichkeit zu Absprachen zwischen den Unternehmen (BMW, 2007, S. 5, Rn. 6).

<sup>11</sup> BMW, 2002.

<sup>12</sup> EU-Kommission, 2008.

<sup>13</sup> Vgl. Fabry/Meininger/Kayser, 2007, S. 16.

<sup>14</sup> Unter Beschaffungsmanagement versteht die KGSt die zielgerichtete Planung, Organisation, Durchführung und Kontrolle aller auf den Einkauf von Leistungen gerichteten Aktivitäten in der öffentlichen Verwaltung (KGSt, 2003, S. 14).

<sup>15</sup> Zur Diskussion der Zulässigkeit der Beschränkung der Angebotsabgabe auf die elektronische Form vgl. Schindler, 2008, S. 746–749

<sup>16</sup> EU-Kommission, 2006, S. 9.

aus 2004<sup>17</sup>, wonach die Mitgliedstaaten bis Ende 2007 auf nationaler Ebene „vollelektronische Systeme einschließlich geeigneter Werkzeuge für die zentrale Annahme und Veröffentlichung von Aufträgen“ einführen sollten.

Die hessische Landesregierung hat mit einer Zentralisierung ihres Beschaffungsmanagements auf diese Entwicklung reagiert. Waren ihre Behörden bis 2005 noch eigenständig in der Beschaffung tätig, wurde mit Erlass vom 12.12.2005<sup>18</sup> durch das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) vorgegeben, das Beschaffungsmanagement in Hessen in drei Zentralen Beschaffungsstellen (ZBStn) zu bündeln. Diese sind das Hessische Competence Center – Zentrale Beschaffung (HCC–ZB), die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung – Zentrale Beschaffung (HZD–ZB) und das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (PTLV) der hessischen Polizei. Die HCC–ZB ist grundsätzlich für alle Beschaffungen zuständig, die nicht von HZD–ZB und PTLV aufgrund deren Aufgabenstellung übernommen werden. Der HZD obliegt die Beschaffung der Informations– und Kommunikationstechnik (IKT) und dem PTLV die Beschaffung des polizeispezifischen Bedarfs<sup>19</sup>.

## 1.2 Zielsetzung dieser Studie

Ziel dieser Untersuchung ist es zu überprüfen, inwieweit die notwendigen Voraussetzungen in den ZBStn und der hessischen Landesverwaltung vorhanden sind, um ein Werkzeug wie E–Vergabe wirksam einzusetzen und inwieweit dieses Werkzeug die Erwartungen erfüllt bzw. erfüllen kann. Dies erfordert zu prüfen, welche Voraussetzungen notwendig sind, um eine E–Vergabe wirksam einzuführen. Vor allem wird untersucht, ob eine Einführung einer Software<sup>20</sup> ausreichend ist, um in der öffentlichen Verwaltung die Bürokratiekosten zu senken und ein betriebswirtschaftliches Handeln zu fördern. Zu klären ist dabei, inwieweit die Mitarbeiter die notwendigen Voraussetzungen besitzen und realisierbare Konzepte der Personalentwicklung bestehen.

---

<sup>17</sup> EU–Kommission, 2004.

<sup>18</sup> Staatsanzeiger für das Land Hessen (StAnz), Nr. 52/2005, vom 26.12.2005, S. 4711–4713.

<sup>19</sup> PTLV, HZD und HCC–ZB haben sich gemeinsam darauf geeinigt, dass der polizeispezifische Bedarf mit folgenden Warengruppen umschrieben werden kann: Abschlepp– und Dolmetscherleistungen, Fahrzeugkauf sowie Instandsetzung, Waffen, Funk, Dienstbekleidung, Einsatzleitsystem, Fernschreibsystem, Befehlsstellensoftware, Fingeridentifizierungssoftware, kriminaltechnisches Gerät und Verbrauchsmaterial, Verpflegung, Hubschrauber und Polizeiboote.

<sup>20</sup> Software ist nach Heinrich/Heinzl/Roithmayr ein eigenständiges, dokumentiertes wirtschaftliches Gut, das sich sowohl von Maschinen (Computer) als auch von Menschen interpretieren lässt (Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 603).



Hierzu werden das Verhalten der Mitarbeiter und deren Einfluss auf die Wirksamkeit von E–Vergabe analysiert.

### 1.3 Stand der wissenschaftlichen Diskussion

In der Verwaltung ist die Thematik E–Vergabe noch recht neu. Wissenschaftliche Untersuchungen fehlen weitgehend. Die geringe Beachtung des Themas E–Vergabe schlägt sich auch in der fehlenden Normierung der Begriffe nieder. Sie ist noch uneinheitlich. Während sich in der hessischen Landesverwaltung die Schreibweise E–Vergabe<sup>21</sup> etabliert hat, bestehen weitere Schreibweisen wie „eVergabe“ oder „e–Vergabe“. Dies gilt auch für die anglo–amerikanische Entsprechung von E–Vergabe, dem E–Tendering<sup>22</sup>, wie verschiedene Internetplattformen aufzeigen (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Schreibweisen von E–Vergabe und E–Tendering (eigene Quelle)**

Nr.	Begriff	Nutzer des Begriffs (beispielhaft)
1	e–Vergabe	<a href="http://www.evergabe-online.info">http://www.evergabe-online.info</a> Informationsplattform des Beschaffungsamtes des BMI (BeschA)
2	E–Vergabe	<a href="http://www.vergabe.hessen.de">http://www.vergabe.hessen.de</a> Land Hessen
3	eVergabe	<a href="http://www.zdh.de">http://www.zdh.de</a> Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
4	e–tendering	<a href="http://www.wto.org">http://www.wto.org</a> Informationen der WTO <a href="http://www.merx.com">http://www.merx.com</a> Zentrale Plattform für die US– und die kanadische Verwaltung <a href="http://www.idea.gov.uk">http://www.idea.gov.uk</a> Betreiber ist die Improvement and Development Agency for local government (IDeA), die zur Local Government Assosiation gehört (kommunale Vereinigung für England und Wales)
6	E–Tendering	<a href="http://www.eprocurement.gov.in">http://www.eprocurement.gov.in</a> (Departments of Andhra Pradesh, Indien)

<sup>21</sup> Die hessische Landesregierung war anfangs ausgehend vom Masterplan E–Government (Lemke, 2003) und dessen Standardisierungsansatz dazu übergegangen, die dem E–Government zugehörigen Anwendungen mit dem Prefix „E–“ zu versehen (z. B. E–Justiz, E–Akte). Allerdings wurden bei der CeBIT 2008 auch Produkte wie eKITA und eNorm vorgestellt, so dass diese einheitliche Vorgehensweise offensichtlich wieder aufgegeben wurde.

<sup>22</sup> Wörtlich wird E–Tendering mit E–Ausschreibung übersetzt (vgl. Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 89).

7	eTendering	<a href="http://simap.europa.eu">http://simap.europa.eu</a> Europäische Plattform für elektronische Aufträge (SIMAP) <a href="https://tenders.nsw.gov.au/nsw/">https://tenders.nsw.gov.au/nsw/</a> New South Wales Government (Australien)
5	e-Tendering	<a href="https://bbg.portal.at">https://bbg.portal.at</a> Bundesbeschaffung GmbH im Auftrag der Bundesregierung von Österreich

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) zitiert Studien, nach denen durch E-Vergabe Kosteneinsparungen von ca. 10 Prozent zu erzielen seien<sup>23</sup>. Allerdings sind weitergehende Analysen zur Wirksamkeit der Nutzung von E-Vergabe im Beschaffungsverfahren bislang nicht bekannt, lediglich Hinweise zur Einführung und Nutzung von E-Vergabe sowie Erfolgsmeldungen von Vergabestellen und/oder Softwareanbietern.

Eine Übersicht der Studien, die sich inhaltlich zumindest in Ansätzen mit einzelnen Aspekten der Wirksamkeit von E-Vergabe bzw. E-Tendering beschäftigen, belegt den eher fragmentarischen empirischen Forschungsstand. Bis auf die Studie zur Vergabe in Mainz (Nr. 1 der Tabelle 2) wurden alle vorliegenden Studien auf theoretischer Basis oder über Fragebogenaktionen mit der Zielrichtung von Potenzialanalysen durchgeführt. Allerdings enthält die Studie von Voss/Müller-Lankenau keine Angaben zu den empirischen Grundlagen. Ursache dafür ist vermutlich die Tatsache, dass es sich bei Vergabeunterlagen um vertrauliche Informationen handelt, die für Studienzwecke grundsätzlich nicht zur Verfügung gestellt werden.

Die hier vorgelegte Arbeit versucht diese Lücke zu schließen. Sie untersucht erstmals ganzheitlich die Wirksamkeit der E-Vergabe am Beispiel der hessischen Landesverwaltung. Sie stellt insoweit eine Neuerung dar. Aufgrund der persönlichen Kenntnisse als „Insider“<sup>24</sup> konnte eine unmittelbare und umfassende Sichtung der relevanten

<sup>23</sup> Vgl. DStGB, 2001, und DStGB, 2004, sowie <http://www.heise.de/newsticker/meldung/E-Vergabe-rechnet-sich-90081.html>, <http://www.bay-gemeindetag.de/information/zeitung/2007/102007/bz102007d.htm> und [http://www.aachen.ihk.de/de/recht\\_steuern/download/infoletter\\_auftragswesen\\_12\\_2008.pdf](http://www.aachen.ihk.de/de/recht_steuern/download/infoletter_auftragswesen_12_2008.pdf)

<sup>24</sup> Der Autor ist Leiter des Fachbereichs Beschaffung im PTLV. Die Vergabestelle ist Teil dieses Fachbereichs. Damit hat er Zugriff auf alle Vergabeunterlagen und elektronischen Verzeichnisse. Die Genehmigung zur Nutzung wurde von Präsident Wolfgang Daschner am 29.11.2007 erteilt. Die Beteiligung des HMdIS sowie des örtlichen Datenschutzbeauftragten im PTLV (Dr. Weber) erfolgte durch Präsident Daschner ebenfalls im November 2007. Einwände gegen die Erhebung unter Beachtung der Vorschriften des Datenschutzes wurden nicht erhoben. Seit Mai 2008 ist Alfred Kayser Präsident des PTLV (HZD, 2008, S. 9). Die Weiterführung der Studien wurde auch von ihm genehmigt.

schriftlichen Dokumente erfolgen. Damit wird eine realistische Einschätzung der Nutzung von E-Vergabe innerhalb der Vergabestelle möglich.

**Tabelle 2: Studien zu E-Vergabe (eigene Quelle)**

Nr.	Jahr/Autor	Titel der Arbeit / Zielsetzung bzw. Ergebnis
1	2002 Voss, Andreas; Müller-Lankenau, Claas <sup>25</sup>	„Fallstudie Elektronische Ausschreibungen der Stadt Mainz“ Es wurden 10 elektronische Ausschreibungen ausgewertet und Reduzierungen der Versand- und Personalkosten (ohne konkrete Bezifferung) sowie Verbesserung der internen Kommunikation durch Einsatz der elektronischen Post festgestellt. Weitere Kostenreduzierungen werden vermutet. Allerdings wurden auch Akzeptanzschwierigkeiten bei den bietenden Unternehmen wahrgenommen
2	2002 Arnold, Ulli; Eßig, Michael <sup>26</sup>	„Grundlagen der elektronischen Vergabe“ Grundlagenpapier mit einer Darstellung des IST-Stands und der ökonomischen Anforderungen an die E-Vergabe
3	2002 NAO (National Audit Office) <sup>27</sup>	„Support to Better Public Services through e-government: e-Tendering“ E-Tendering hat nach dieser Studie das Potenzial zur Erreichung effizienter Beschaffungsprozesse. Es sei ein hoher Sicherheitsstandard erforderlich und E-Vergabe führe zur Qualitätssteigerung
4	2004 Aranda-Mena, Guillermo; Wakrefield, Ron <sup>28</sup>	„E-business Adoption: Queensland Department of Main Roads (Australien)“ Potenzialstudie zur Einführung von E-Business bei 19 australischen Unternehmen. Mehr als die Hälfte setze E-Tendering ein und stehe der Nutzung positiv gegenüber, andere hätten eher Bedenken
5	2004 Bieber, Nicolai <sup>29</sup>	„Ganzheitliche Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe (Dissertation)“ Diskussion der technischen Anforderungen an E-Vergabe und überwiegend Darstellung von Ansätzen zur Systemarchitektur sowie Vorstellung einer exemplarischen Umsetzung der elektronischen Vergabe
6	2004 EU-Kommission <sup>30</sup>	„Aktionsplan für die elektronische Auftragsvergabe im öffentlichen Auftragswesen“ Auswertung einer Fragebogenaktion bei Unternehmen in Europa. Positive Erwartungshaltung zur künftigen elektronischen Auftragsvergabe konnten festgestellt werden. E-Vergabe wird von den Unternehmen weitgehend als nützlich angesehen

<sup>25</sup> Voß/Müller-Lankenau, 2002.

<sup>26</sup> Arnold/Eßig, 2002.

<sup>27</sup> NAO, 2002.

<sup>28</sup> Aranda-Mena/Wakrefield, 2004.

<sup>29</sup> Bieber, 2004.

<sup>30</sup> EU-Kommission, 2004.

7	2004 EU-Kommission <sup>31</sup>	„Fallstudien zu europäischen Projekten im Bereich elektronischer Vergabe öffentlicher Aufträge“  Analyse der bestehenden E-Vergabe-Initiativen. Es wurden 7 europäische Verwaltungen und 21 E-Vergabe-Systeme untersucht. E-Vergabe-Umgebungen sind demnach stark fragmentiert und die Übereinstimmung mit den EU-Richtlinien ist nicht gegeben. 44 E-Vergabe-Praktiken wurden als nützlich klassifiziert
8	2006 Syed Alwee Alsagoff, Eric Lou Choen Weng and Nurshuhada Zainon <sup>32</sup>	„How ready are we for e-tendering? A Malaysian case study in the preparation for implementation of e-tendering for the construction industry“  Untersuchung, inwieweit bei der Verwaltung von Malaysia bereits die technischen Voraussetzungen für den Einsatz von E-Tendering gegeben sind (positives Ergebnis)
9	2008 Institut für Mittelstandsforschung (IfM) <sup>33</sup>	„Studie zur Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft“  Das Institut für Mittelstandsforschung (IfM) benennt als wesentliche Ergebnisse seiner Studie <sup>34</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Stärkung der elektronischen Vergabe sei besonders wirksam, Prognose der Kosteneinsparung<sup>35</sup>: 3.134,9 Mio. Euro</li> <li>▪ Die Einführung einer Bagatellgrenze von 500 Euro bringe eine Kosteneinsparung von 655,6 Mio. Euro<sup>36</sup></li> <li>▪ Verbindliche zentrale Veröffentlichung aller Vergabebekanntmachungen auf <a href="http://www.bund.de">http://www.bund.de</a> führe nochmals zu einer Kosteneinsparung von 808,2 Mio. Euro</li> </ul>

## 1.4 Vorgehensweise

Zur Analyse der Wirksamkeit einer E-Vergabe ist es notwendig, eine Begriffsbestimmung der E-Vergabe (E-Vergabe im weiteren und engeren Sinne) vorzunehmen (Konzeptioneller Bezugsrahmen, Kapitel 2, S. 9) und zu prüfen, inwieweit die Rahmenbedingungen für den Einsatz von E-Vergabe geeignet sind, eine E-Vergabe wirksam zu implementieren. Dies erfordert eine Definition des Begriffs Wirksamkeit,

<sup>31</sup> EU-Kommission, 2004a.

<sup>32</sup> Alsagoff/Weng/Zainon, 2006.

<sup>33</sup> Im Auftrag des BMWi (BMWi, 2006).

<sup>34</sup> Das IfM hat allerdings den Aufwand für Rügen und Nachprüfungsverfahren nicht bemessen. Ebenfalls nicht einbezogen wurden die Kosten, die durch Schulungen und die Hinzuziehung von Rechtsexperten zur Verfahrensdurchführung entstehen (IfM, 2008, S. 15).

<sup>35</sup> Das IfM weist darauf hin, dass es sich hier um volkswirtschaftliche Gesamtkosten handelt (IfM, 2008, S. 38).

<sup>36</sup> Es liegen 36 % aller Vergaben unterhalb dieser Bagatellgrenze (IfM, 2008, S. 35).

die Beschreibung der Erwartungshaltung an die Wirksamkeit von E–Vergabe sowie eine Vorstellung der Prüfmethodik.

Kapitel 3 (Die hessische Roadmap zur digitalen Auftragsvergabe, S. 32) stellt das Umfeld vor, in das E–Vergabe integriert wurde. Dabei werden vor allem Sachverhalte vorgestellt, die das soziale Subsystem (Mitglieder, Rolle/Struktur) sowie teilweise das technische Subsystem (Aufgabe) im sozio–technischen System der Zentralen Beschaffungsstelle PTLV betreffen, bevor E–Vergabe eingeführt wurde.

Kapitel 4 (Digitalisierung der Auftragsvergabe, S. 97) zeigt das Veränderungspotenzial durch die Umsetzung digitaler Ausschreibungsmethoden im technischen Subsystem einer Zentralen Beschaffungsstelle auf, geht dabei auf die zum Erhebungszeitpunkt aktuellen Sachstände in Europa, den Bundesländern und Hessen ein und stellt Risiken und damit Möglichkeiten der Minderung in der Wirksamkeit des Einsatzes von E–Vergabe durch Beeinflussung des sozialen Subsystems einer Zentralen Beschaffungsstelle vor.

Kapitel 5 (Empirische Überprüfung der Wirksamkeit von E–Vergabe, S. 149) umfasst eine empirische Untersuchung und dokumentiert die Ergebnisse der Studie im Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (PTLV) sowie teilweise der Zentralen Beschaffung des Hessischen Competence Centers (HCC–ZB) und der Zentralen Beschaffung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD–ZB). Das Kapitel stellt dar, welche Sachverhalte im sozio–technischen System (im Zusammenwirken des sozialen und technischen Subsystems) vor allem des PTLV als Zentraler Beschaffungsstelle für den polizeispezifischen Bedarf wirksam waren und welche Grenzen der Wirksamkeit festgestellt wurden. Die Betrachtung der Wirksamkeit erfolgt durch eine Erhebung und Bewertung der Vergabeaktivitäten und Vergabeergebnisse in der Zentralen Beschaffungsstelle PTLV in den Jahren 2006 bis 2008, also vor Einführung der E–Vergabe (im Jahre 2006), während dessen (im Jahre 2007) und danach (im Jahre 2008).

Kapitel 6 (Konsequenzen für die Zukunft, S. 223) gibt einen Ausblick, welchen Beitrag die Studienergebnisse für den Einsatz von E–Vergabe leisten können und welche weiteren Entwicklungen möglich sind.

## 2. Konzeptioneller Bezugsrahmen

### 2.1 Einführung

Das öffentliche Vergabewesen umfasst ein breites Aufgabenfeld. Es deckt nahezu das gesamte Marktspektrum von (legal) beziehbaren Leistungen ab und beinhaltet als Kaufinteressenten alle öffentlichen Auftraggeber<sup>37</sup>. Dabei tendiert die öffentliche Hand als Auftraggeber und wichtiger Nachfrager des Marktes in fast allen Ländern dazu, Anbieter aus der engeren räumlichen Umgebung zu beschäftigen und Anbieter anderer Regionen und Ländern zu übergehen<sup>38</sup>. Dies begründet sich nicht nur politisch, sondern auch, weil die Vergabestellen „ihre“ regionalen Unternehmen hinsichtlich Qualität<sup>39</sup> und Vertragstreue besser als Bieter anderer Regionen kennen. Darüber hinaus können sich staatliche Auftraggeber mit ihrer Vergabeentscheidung auf das Interesse verständigen, zusätzliche wirtschaftspolitische Ziele wie Beschäftigung oder Nachhaltigkeit in ihrem Einflussbereich abzudecken.

Die Auswirkungen des öffentlichen Auftragswesens erstrecken sich sowohl auf den öffentlichen als auch den privaten Sektor. Daher gelten Regeln wie Verfahrenstransparenz, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die gegenseitige Anerkennung und die Gleichbehandlung aller Interessenten, um mögliche Folgewirkungen zu begrenzen. Ziel ist es, möglichst vielen Anbietern die Möglichkeit zu eröffnen, sich an der Ausschreibung öffentlicher Stellen zu beteiligen<sup>40</sup>. Dies soll das Vergaberecht erreichen, die Nutzung der E-Vergabe sollte dies erleichtern.

Angesichts der Dimension des öffentlichen Beschaffungswesens ist eine empirische Wirksamkeitsuntersuchung kaum möglich. Im Folgenden wird daher zunächst der Gesamtrahmen aufgezeigt, um dann eine Eingrenzung für die Untersuchung vorzunehmen.

---

<sup>37</sup> Der Begriff des öffentlichen Auftraggebers ist definiert in § 98 GWB.

<sup>38</sup> Vgl. Blome, 2007, S. 33–35.

<sup>39</sup> Der Oberbegriff Qualität kann nach Lück in eine technische Qualität (Qualität von innen) und in eine relative Qualität (Qualität von außen) differenziert werden. Die technische Qualität umfasst sowohl die Anforderungen an die internen Prozesse als auch an die Anforderungen an die Funktionsfähigkeit der Produkte. Das Konzept der relativen Qualität verfolgt das Ziel, im Vergleich zu den Wettbewerbern die beste Qualität anbieten zu können (Lück, 2001, S. 255).

<sup>40</sup> Handler, 2005, S. 3.

## 2.2 Zur Definition der Wirksamkeit der E-Vergabe als Zielsetzung

Wirksamkeit (Effektivität: Englisch: effectiveness; Französisch: efficacité)<sup>41</sup> ist nach DIN das „Ausmaß, in dem geplante Tätigkeiten verwirklicht und geplante Ergebnisse erreicht werden“<sup>42</sup>. Nach Pozzo<sup>43</sup> hat die Entwicklung der Begriffe von Wirksamkeit und Effektivität ihren Ursprung in der Philosophie. In der Antike haben die Griechen unter dem Begriff „Wirkung“ ein Bündel von Vorstellungen gesehen. Wirkungen wurden dabei nicht als Ergebnis von Handlungen angesehen, sondern vielmehr als moralisches Ergebnis einer Ursache. Plato habe dann Wirkung mit Handlung in Verbindung gebracht, als er in seinem Buch „Republic“ ausführte, dass „Riten für die Toten viel Wirkung für die Erziehung der Kinder haben“.

Aristoteles führte den Begriff der „causa efficiens“ (wirkende Ursache) ein, die davon ausgeht, dass etwas erzeugt wird. So ist das Hämmern des Schmieds auf die Bronze eine der wirkenden Ursachen, die die Bronzestatue erzeugen. Effektivität findet sich nach Pozzo als Ausdruck im Lateinischen in der Vergangenheitsform des Partizips „efficio“. Cicero habe es in die philosophische Terminologie als Entsprechung für den Begriff Ursache aufgenommen<sup>44</sup>.

Das moderne Verständnis von Wirksamkeit geht auf den Philosophen Wilhelm von Humboldt zurück<sup>45</sup>. Er führte als erster den Begriff Wirksamkeit ein und beschrieb ihn als „nach einem Ziele streben und dieses Ziel mit Aufwand physischer und moralischer Kraft erringen“<sup>46</sup>. Als Ziele bezeichnet Lück<sup>47</sup> „Normen, die die Grundlage für die Beurteilung der Bevorzugung (Präferenz) einer Alternative gegenüber einer anderen Alternative bilden“. Von diesen unterscheiden sich „Ausführungsnormen als unmittelbar vollziehbare Verhaltensvorschriften“. Im Verwaltungshandeln werden diese Ausführungsnormen als Dienstanweisung<sup>48</sup> bezeichnet. Soweit bei der Einführung einer neuen Anwendung wie E-Vergabe neben Zielen auch Dienstanweisungen definiert

---

<sup>41</sup> Vgl. Swigchem/Slot, 1990, S. 94.

<sup>42</sup> DIN EN ISO 9000:2000, Ziffer 3.2.14.

<sup>43</sup> Pozzo, 2003, S. 16–17.

<sup>44</sup> Pozzo, 2003, S. 18–19.

<sup>45</sup> Pozzo, 2003, S. 20.

<sup>46</sup> Humboldt, 1851, S. 2.

<sup>47</sup> Lück, 2004, S. 767.

<sup>48</sup> Dienstanweisungen sind Bearbeitungsrichtlinien. Sie dienen dazu, das Handeln in der Verwaltung zu vereinheitlichen und wirken nicht nach außen gegenüber dem Bürger (vgl. § 4 GGO).

werden, können sie die Zielerreichung nicht nur fördern, sondern durchaus auch einschränken.

Das Kriterium für das Vorhandensein von Wirksamkeit ist ausschließlich die Frage, ob das definierte Ziel erreicht wird. Im Unterschied dazu bemisst die Effizienz<sup>49</sup> den für die Zielerreichung nötigen Aufwand. Effektiv arbeiten bedeutet, unter Einsatz aller Mittel ein Ziel zu erreichen, effizient arbeiten bedeutet, ein Ziel mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erreichen<sup>50</sup>. Um allerdings einem Vorhaben wie E-Vergabe Wirksamkeit zuschreiben zu können, sollte ein empirischer Nachweis erfolgen, dass die spezifischen Ziele erreicht worden sind bzw. erreicht werden können.

Die Wirksamkeit des Vorhabens darf sich nicht daran bemessen, dass das Vorhaben überhaupt irgendetwas verändert, sondern wie erfolgreich die spezifischen, verbindlichen Ziele erreicht werden. Es sind nicht nur die Wirksamkeit eines Vorhabens als solches zu betrachten, sondern auch die Umstände, die zur Wirksamkeit oder möglicherweise Unwirksamkeit geführt haben<sup>51</sup>. So können die beabsichtigte Wirkung und Wirksamkeit eines Vorhabens auch deshalb nicht erreicht worden sein, weil die Vorgaben nicht eingehalten werden, die Feststellung der Einhaltung nicht kontrolliert wird oder notwendige Vorgaben nicht bestimmt wurden<sup>52</sup>. Es kann dabei auch eine Situation entstehen, dass ein Vorhaben gerade deshalb wirksam ist, weil die spezifischen Vorgaben eben nicht vorhanden waren oder in einer nicht beabsichtigten Weise umgesetzt wurden.

In dieser Studie wird daher betrachtet, was aus Sicht der Einführenden von E-Vergabe

- wirksam sein sollte und wie es wirkte,
- wirksam sein sollte, es aber nicht war,
- nicht als wirksam betrachtet wurde, aber trotzdem wirkte.

### **2.3 Erwartungen an eine E-Vergabe**

Aufgrund der anhaltend schwierigen Finanzsituation der öffentlichen Haushalte wird der Identifizierung von Einsparungspotenzialen bei der Vergabe eine besondere Bedeu-

---

<sup>49</sup> Vgl. Malik, 2006, S. 303–304.

<sup>50</sup> Vgl. Drucker, 2007, S. 1–6.

<sup>51</sup> Lück, 2004, S. 768.

<sup>52</sup> Vgl. Hager, 2000, 153–168.



tung beigemessen<sup>53</sup>. Im Auftrag des BMWi identifizierte und quantifizierte das IfM<sup>54</sup> die wesentlichen Kostenblöcke bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Es stellte fest, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge in Deutschland jährlich prozessuale Kosten in Höhe von 19 Milliarden Euro<sup>55</sup> erzeugt, wovon 8,8 Milliarden Euro auf die öffentlichen Auftraggeber und 10,2 Milliarden Euro auf die sich um öffentliche Aufträge bewerbenden Unternehmen entfallen. Die öffentlichen Auftraggeber könnten unmittelbaren Einfluss auf ihre Prozesskosten (Einsparpotenzial: 50–80 Prozent) nehmen und auf Verkaufspreise (Einsparpotenzial: bis zu 5 Prozent) der bietenden Unternehmen zumindest indirekt einwirken<sup>56</sup>.

Unternehmen drängen auf Bürokratieabbau<sup>57</sup> und Effizienzsteigerung<sup>58</sup>. Die Einführung von E-Vergabe trägt nach Auffassung des BMWi<sup>59</sup> mit einer Steigerung der Leistungsfähigkeit dazu bei. Die EU-Kommission ist bestrebt, den Erfahrungsaustausch zur Optimierung elektronischer Behördendienste voranzutreiben, um das Potenzial durchgängig auszuschöpfen und setzt dabei auf Informationen, Quantifizierungen und vergleichende Bewertungen<sup>60</sup>.

Mit E-Vergabe sollen Standards eingeführt werden, mit der die Vergabe von öffentlichen Aufträgen vollständig über das Internet<sup>61</sup> abgewickelt werden kann, wobei Medienbruchfreiheit, Sicherheit und Rechtsverbindlichkeit gewährleistet bleiben sollen<sup>62</sup>. Mit dem Konzept des E-Governments<sup>63</sup> wird erwartet, grundlegende Voraus-

---

<sup>53</sup> DStGB, 2007.

<sup>54</sup> IfM, 2008, S. 8.

<sup>55</sup> Das IfM weist darauf hin, dass in der von ihnen genannten Summe alle prozessualen und laufenden Kosten für Unternehmen und öffentliche Auftraggeber zur Durchführung von Vergaben umfasst seien. Lediglich die Kosten für Nachprüfungsverfahren seien nicht enthalten (IfM, S. 8, Fußnote 1).

<sup>56</sup> Vgl. EU-Kommission, 2004, S. 3.

<sup>57</sup> Vgl. Innenministerium BW, 2008, sowie HZD, 2007, S. 14–15.

<sup>58</sup> EU-Kommission, 2006, S. 3.

<sup>59</sup> Bei der Diskussion um das Einsparungspotenzial ist allerdings auch zu bedenken, dass der Start des ersten Feldversuches des vom BMWi geförderten Leitprojektes "e-Vergabe" mit einem Invest von rund 4,5 Mio. Euro verbunden war (BMW, 2002). Die Amortisation ist aber noch nicht belegt.

<sup>60</sup> EU-Kommission, 2006, S. 7.

<sup>61</sup> Zur Entwicklung des dazu wichtigen Internetrechts vgl. auch Hoeren, 2008, S. 2615–2619.

<sup>62</sup> Vgl. Vetter/Kett, 2003, S. 91.

<sup>63</sup> Für die Ausrichtung dieser Studie, die insbesondere Arbeitnehmer in der Verwaltung betrachtet, wird bezüglich einer Definition von E-Government die von Schneider zitierte Definition Thomes herangezogen: Thome bestimmt E-Government als „Integration aller digitalisierbaren Informationsaufgaben in Behörden, mit den Bürgern und den Unternehmen und nennt als Ziele dieser Bemühungen Kostensenkung, Beschleunigung, Vereinfachung und interessante Arbeit sowie daraus resultierende Zukunftssicherung für die Verwaltung und deren Nutzer“ (Schneider, 2007, S. 90).

setzungen zu schaffen, damit sogenannte Schlüsseldienste wie E–Vergabe effektiv erbracht werden können<sup>64</sup>.

Die Bundesregierung hat ein 7–Punkte–Programm<sup>65</sup> mit dem Ziel der Zentralisierung der Beschaffung für alle Organisationseinheiten (OE) der Bundesverwaltung entwickelt, um die Vorteile von E–Vergabe im Bund optimal nutzen zu können. Die Pilotanwendung der E–Vergabe war ausgestaltet, dass jede Vergabestelle einzelfallbezogen und in eigener Verantwortung das E–Vergabe–System nutzen konnte (Mandantenfähigkeit). Mit der Zentralisierung wollte die Bundesregierung jedoch ein Signal an die Bundesländer<sup>66</sup> senden, damit diese ebenfalls mit einer zentralisierten Einführung von E–Vergabe beginnen.

Vetter/Kett<sup>67</sup> sehen in dieser Vorgehensweise die Möglichkeit, den Mitarbeitern durch verkürzte Abläufe im Vergabeverfahren Zeit für die Durchführung anderer Tätigkeiten zur Verfügung zu stellen und damit den Vergabeprozess und dessen Ergebnisse qualitativ zu verbessern. Die Zusammenfassung zu größeren, zentralisierten Beschaffungseinheiten eröffnet Mengenvorteile, führt zu spezifischen Kenntnissen und Erfahrungen, eröffnet strategische Marktpotenziale für ein übergreifendes Beschaffungsmarketing und –controlling. Nach Auffassung der KGSt<sup>68</sup> sind bei zentralen Organisationen der Aufwand für Personal und Sachmittel niedriger, während bei kleinen Organisationen der verursachte Personalaufwand pro Bestellung so hohe Kosten verursachen kann, dass diese sogar den Wert der Beschaffung übersteigen können.

Mit der Einführung von E–Vergabe verspricht sich die Bundesregierung auch verstärkte Impulse für den Wettbewerb um öffentliche Aufträge. So sollen organisatorisch bedingte Bearbeitungszeiten wegfallen, die Transparenz bei öffentlichen Ausschreibungen verbessert werden und als Folge des besseren Zugangs über Internet auf öffentliche Ausschreibungen eine Erweiterung des Bieter–Spektrums und damit einer Verstärkung des Wettbewerbs erfolgen<sup>69</sup>. Insbesondere der Mittelstand soll von der Einführung von E–Vergabe profitieren.

---

<sup>64</sup> Die EU–Kommission zählt hierzu das interoperable elektronische Identitätsmanagement (eIDM) für den Zugang zu öffentlichen Diensten, die elektronische Dokumenten–Authentifizierung und die elektronische Archivierung (EU–Kommission, 2006, S. 10–11).

<sup>65</sup> BMI/BMWi, 2004.

<sup>66</sup> Brenski/Liebig, 2007, S. 55–58, S. 204, S. 414, S. 477.

<sup>67</sup> Vgl. Vetter/Kett, 2003, S. 101.

<sup>68</sup> KGSt, 2003, S. 28.

<sup>69</sup> BMWi, 2002.

Ziel ist eine schnelle, benutzerfreundliche Kommunikation zwischen der Vergabestelle und einem breiten Markt mit Anbietern über das Internet zu realisieren. Das setzt wiederum voraus, dass der angebotene Service von den Unternehmen akzeptiert und in Anspruch genommen wird<sup>70</sup>, aber auch, dass E–Vergabe bei der Vergabestelle Akzeptanz erfährt. Insofern ist die Nutzung von E–Vergabe auf Benutzerfreundlichkeit, Ergonomie und Lernförderlichkeit für die Bediener auszurichten<sup>71</sup>.

## 2.4 E–Vergabe im engeren und weiteren Sinne

Der Vorgang der Beschaffung durch die öffentliche Hand am Markt ist durch die Verknüpfung einzelner Prozesse gekennzeichnet und lässt sich grob in die Arbeitspakete<sup>72</sup> Bedarfsanalyse, Marktforschung, Vergabe und Abwicklung unterteilen<sup>73</sup>. Arnold/Eßig<sup>74</sup> greifen diesen Ansatz auf und erweitern ihn. Sie bezeichnen die Einzelschritte zur Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibung als „E–Vergabe im engeren Sinn“, denn hiermit werden die originären Abläufe in der Vergabestelle wiedergegeben (siehe Abbildung 1).

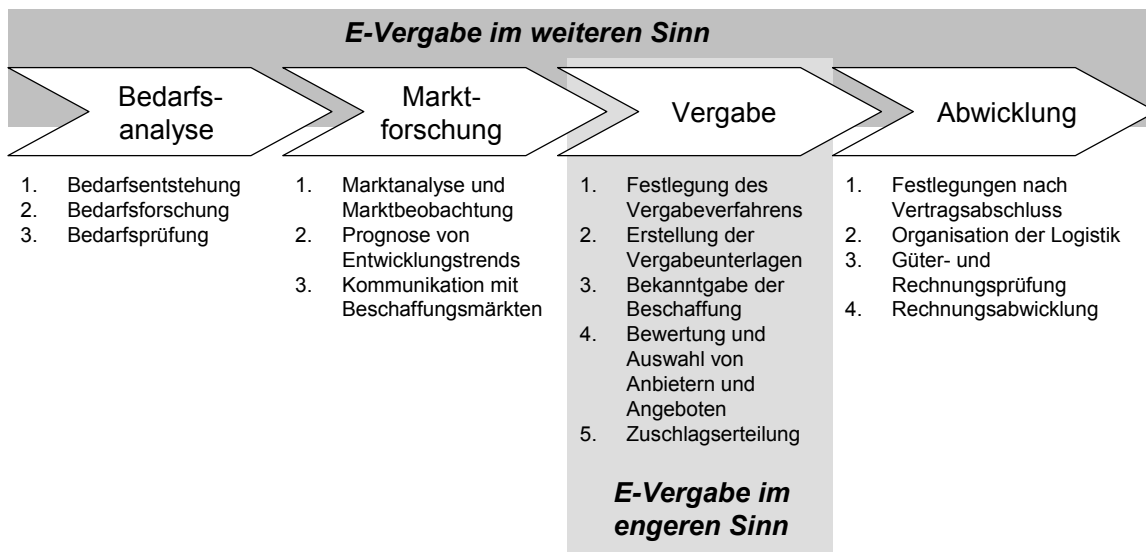


Abbildung 1: E–Vergabe im engeren und im weiteren Sinn (Arnold/Eßig, 2002, S. 35)

Mit dem Vorschlag, die Zusammenfassung aller Prozesse als „E–Vergabe im weiteren Sinn“ zu bezeichnen, beziehen Arnold/Eßig auch die elektronische Abbildung von Prozessabläufen außerhalb der Vergabestelle in ihre Betrachtung ein. Der Vorschlag

<sup>70</sup> BMWi, 2003, S. 20.

<sup>71</sup> BMWi, 2003, S. 58.

<sup>72</sup> Vgl. KGSt, 2003, S. 27.

<sup>73</sup> BME/Booz, Allen und Hamilton, 2000, S. 14.

<sup>74</sup> Arnold/Eßig, 2002, S. 35.

von Arnold/Eßig wurde bislang nicht weiter verfolgt<sup>75</sup>. In dieser Studie bildet er dagegen die Grundlage der Analyse.

Der Ansatz ermöglicht die Perspektive für eine Wirksamkeitsanalyse von E-Vergabe zu erweitern und ermöglicht einen Vergleich zwischen

- Wirksamkeit von E-Vergabe im engeren Sinn,
- Wirksamkeit von E-Vergabe im weiteren Sinn.

Zu unterscheiden ist die E-Vergabe vom E-Procurement<sup>76</sup>. Während das Ziel der elektronischen Vergabe darin besteht, Vertragspartner für die künftige Beschaffung zu finden, kommt E-Procurement zum Tragen, nachdem der Vertragspartner gefunden wurde<sup>77</sup>. Abbildung 2 stellt den Zusammenhang von E-Vergabe und E-Procurement dar und grenzt den Betrachtungsumfang dieser Studie ab.

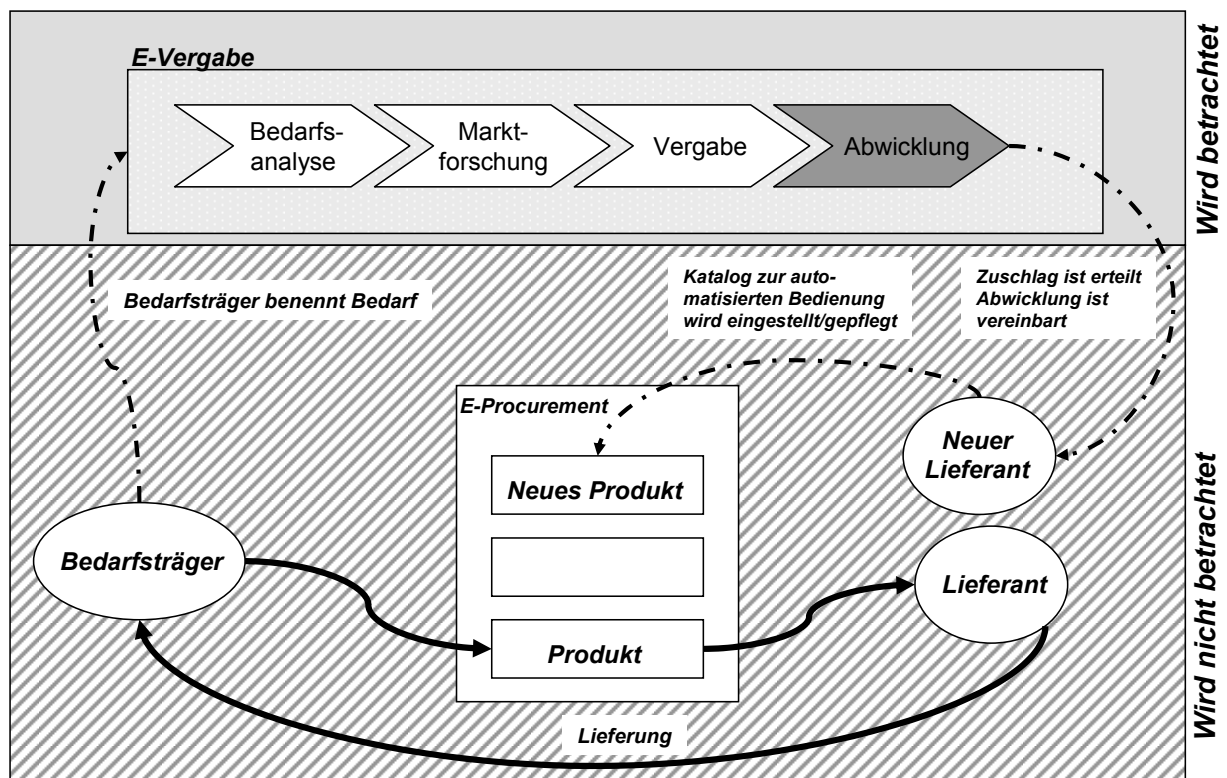


Abbildung 2: Abgrenzung E-Vergabe zu E-Procurement (eigene Quelle)

Der Betrachtungsgegenstand dieser Studie fokussiert auf die Bedarfsanalyse, die Marktforschung und die Vergabe. Diese haben unmittelbaren Einfluss sowohl auf die

<sup>75</sup> Schindler verwendet in seiner Arbeit den Begriff „E-Vergabe im engeren Sinn“, reduziert ihn aber auf „den Abschnitt zwischen Bekanntmachung der Ausschreibung und Submissionstermin“ (Schindler, 2001, S. 7).

<sup>76</sup> Zwar versteht Vahrenkamp unter E-Procurement die Nutzung internetbasierter Systeme, er grenzt aber auch ein, dass mit E-Procurement in erster Linie Katalogsysteme gemeint sind (vgl. Vahrenkamp, 2007, S. 229).

<sup>77</sup> Arnold/Eßig, 2002, S. 10.

konventionelle als auch auf die elektronische Vergabe, da sie das Ausschreibungsgut und damit die Zielerreichung der Beschaffung bestimmen. E-Procurement ist nicht Betrachtungsgegenstand dieser Studie. Die Abwicklung wird nur betrachtet, wenn deren Umsetzung Relevanz für zukünftige Beschaffungen besitzt.

## 2.5 Sozio-technischer Ansatz

Die Aufgabe des sozio-technischen Ansatzes besteht darin, zu einer humanen Ausgestaltung der Mensch-Maschine-Relation bei der Reorganisation von Arbeitsprozessen zu kommen<sup>78</sup>. Die Verwendung des Begriffs „sozio-technisch“ ist jedoch umstritten<sup>79</sup>. Trist/Bamforth<sup>80</sup> haben mit dem Ansatz des sozio-technischen Systems versucht, die Interaktion zwischen Human Resources und Technologie an Arbeitsplätzen in komplexen Organisationen zu fassen. Beim sozio-technischen Ansatz wird ein Gesamtsystem in ein soziales und in ein technisches Subsystem untergliedert und die Relation der Komponenten betrachtet (siehe Abbildung 3).

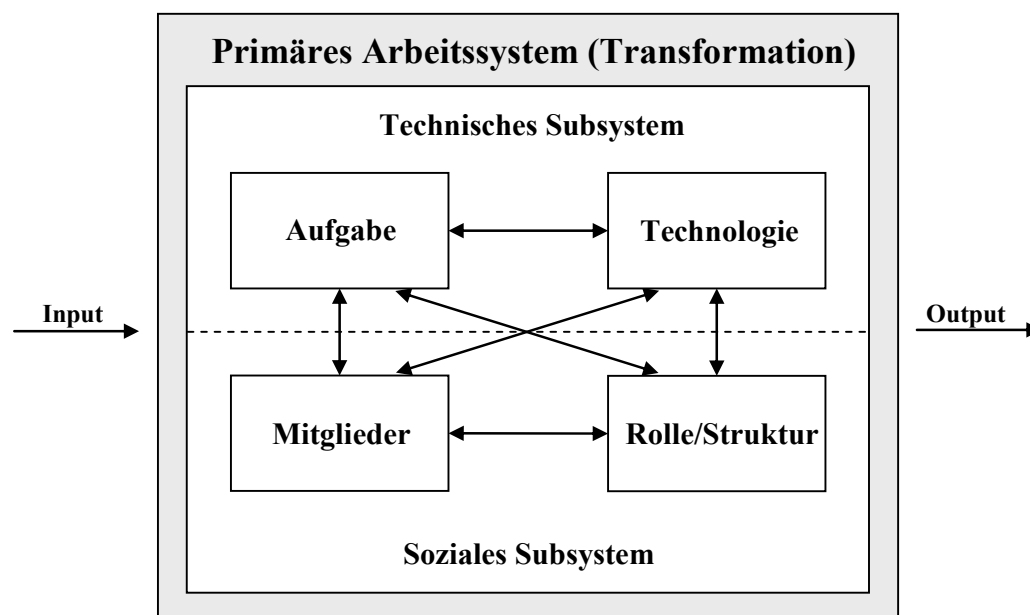


Abbildung 3: Sozio-technisches System (Sydow, 1985, S. 29)

Je nach Ausgangspunkt des Betrachters kann es vorkommen, dass eines der beiden Systeme Übergewicht erhält. Insbesondere technisch orientierte Betrachter könnten zu einer Überbetonung des technischen Teils neigen und so die Human Resources als Teilsystem in den Hintergrund rücken. Änderungen nach dem sozio-technischen

<sup>78</sup> Vgl. Leimeister/Böhm/Bamforth, 2005, S. 339.

<sup>79</sup> Vgl. Schulz-Schaeffer, 2000, S. 126–128.

<sup>80</sup> Vgl. Trist/Bamforth, 1951, S. 3–38.

Ansatz verfolgen eine planmäßige Optimierung sowohl techniknaher als auch organisatorischer und sozialer Aspekte. Dem liegt die Erfahrung zugrunde, dass eine Optimierung nur eines Bestandteils nicht ausreicht, um ein positives Ergebnis zu erzielen. So können bereits vergangene Erfahrungen mit technischen Systemen den Umgang und die Bewertung neuer technischer Systeme beeinflussen. Dies ist sogar möglich, bevor das System eingeführt wird, z. B. aufgrund von Berührungängsten gegenüber der Technik oder durch allgemeine Technikaversionen<sup>81</sup>.

Neben der Nutzerperspektive ist auch die Sichtweise der Technikanbieter zu beachten. So stellten Engelskirchen/Won/Zimmermann<sup>82</sup> Befürchtungen von Anbietern fest, die Wirkung des Technikeinsatzes könnte überbetont und die Bedeutung organisatorischer Veränderungsprozesse übersehen werden. Eine solche Betrachtung der Technik als „Allheilmittel“ führe zwangsläufig zu Enttäuschungen, da Technikeinsatz organisatorische Defizite nicht ausgleichen könne. Ein typischer Fehler sei die Bereitstellung der Technologie, bevor der organisatorische Gestaltungsprozess überhaupt angelaufen sei („Erst Fakten schaffen, dann Nachdenken“).

Der sozio-technische Ansatz ist im Zusammenhang mit der Verwendung von E-Vergabe wesentlicher Betrachtungsgegenstand dieser Studie. Tabelle 3 stellt den Ansatz in Abgrenzung zum bürokratischen Ansatz dar, wie dieser noch heute in traditionellen Verwaltungen anzutreffen ist.

**Tabelle 3: Bürokratischer vs. sozio-technischer Ansatz (Frei/Hugentobler/Alioth/Duell/Ruch, 1996, S. 158/159)**

	<b>Bürokratischer Ansatz</b>	<b>Sozio-technischer Systemansatz</b>
<b>Gestaltungseinheit</b>	„one person – one task“	integrierter Aufgabenbereich im Team
<b>Kontrollrelevanter Informationsfluss</b>	Dienstweg, von oben nach unten; außerhalb des Arbeitsplatzes	selbststeuernd, informell; vor allem innerhalb des Teams
<b>Gestaltungsprinzip</b>	detaillierte Festlegung aller Aufgaben (totale Spezifikation)	Gestaltungsspielräume nutzbar (kritische Spezifikation), multi-skilling
<b>Technologie</b>	Technik als Sachzwang (Human Resources als Erweiterung der Maschine)	Verknüpfte Optimierung (Human Resources komplementär zur Maschine)

<sup>81</sup> Vgl. Engelskirchen/Won/Zimmermann, 2002, S. 21.

<sup>82</sup> Vgl. Engelskirchen/Won/Zimmermann, 2002, S. 22.

<b>Merkmale der Arbeit</b>	fragmentiert, repetitiv, Isolation, kurze Anlernzeit, fremdbestimmt	ganzheitlich, kontinuierliches Lernen, Anforderungsvielfalt, Autonomie
<b>Vorgesetztenrolle</b>	ständige Kontrolle und Überwachung, direktes Eingreifen in die Arbeit	Erfolgskontrolle und Feedback, Beratung zur Selbststeuerung
<b>Motivation</b>	kalkulativ, instrumentell, extrinsisch, individuell	Aufgabenorientiert, berufliche Identität, intrinsisch, mit sozialer Unterstützung
<b>Berufliche Entwicklung</b>	hierarchischer Aufstieg, Position und Titel	Kompetenzerweiterung auch horizontal, Polyvalenz <sup>83</sup> und Multifunktionalität

## 2.6 Zu den Rahmenbedingungen

### 2.6.1 Wirtschaftlicher Rahmen

Die elektronische Vergabe ist sowohl in einen europäischen als auch in einen nationalen rechtlichen Rahmen eingebettet. Das europäische Recht und die europäische Rechtsprechung bilden dabei den übergeordneten Rahmen für die Detailumsetzung in das jeweilige nationale Recht. Die technisch-organisatorische Umsetzung von E-Vergabe hängt von der Ausprägung der IKT und deren Einbindung in die Organisation beim einsetzenden öffentlichen Auftraggeber ab. Daneben spielen auch wirtschaftliche und kognitive Aspekte eine Rolle.

Wirtschaftliches Handeln der Verwaltung hat nach Art. 114 II GG Verfassungsrang<sup>84</sup> und der § 7 der Landeshaushaltsordnung (LHO) schreibt dies auch für die hessische Verwaltung vor. Unwirtschaftliches Handeln der Verwaltung gilt, so Reiner mann, als unrechtmäßig<sup>85</sup>. Diese Vorschriften gelten für öffentliche Aufgaben und Aktivitäten<sup>86</sup>. Die Beschaffung ist jedoch keine eigentliche Aufgabe des Staates. Der Staat führt

<sup>83</sup> Polyvalenz meint die Verwertbarkeit eines Abschlusses in mehreren beruflichen bzw. Ausbildungszusammenhängen. Ein Abschluss gilt dann als polyvalent, wenn er für verschiedene Berufsausbildungen nutzbar ist (siehe <http://www.uni-due.de/zlb/wiki/index.php/Polyvalenz>).

<sup>84</sup> Zwar benennt § 114 Abs. 2 GG lediglich die Aufgaben des Bundesrechnungshofes („Der Bundesrechnungshof...prüft...die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalt- und Wirtschaftsprüfung“), aber Reiner mann folgert daraus, „dass, wenn der Rechnungshof nach diesen Kriterien zu prüfen hat, die Verwaltung auch nach denselben Kriterien zu arbeiten hat, und zwar nota bene von verfassungswegen“ (Reiner mann, 2000, S. 6).

<sup>85</sup> Reiner mann, 2000, S. 7.

<sup>86</sup> Reiner mann sieht das Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht auf die Leistungsfunktionen öffentlichen Handelns beschränkt, gehe es doch auch bei allen anderen Funktionen, eingeschlossen den hoheitlichen, um die Erreichung von Zwecken durch geeignete Maßnahmen (Reiner mann, 2000, S. 14).

Beschaffungen durch, um die ihm obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Er agiert hier nicht hoheitlich, sondern als Wirtschaftsteilnehmer. Insofern gilt die Beschaffung als eine fiskalische Hilfstätigkeit<sup>87</sup>, für die auch die rechtlichen Vorschriften gelten.

Entgeltliche Verträge sind öffentliche Aufträge<sup>88</sup> zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen und können sowohl Liefer- als auch Dienstleistungen zum Gegenstand haben (§ 99 Abs. 1 GWB). Lieferaufträge sind Verträge zur Beschaffung von Leistungen, die insbesondere Kauf oder Ratenkauf oder Leasing, Miet- oder Pachtverhältnisse mit oder ohne Kaufoption betreffen (§ 99 Abs. 2 GWB). Als Dienstleistungsaufträge gelten Verträge über Leistungen, die nicht Lieferaufträge sind (§ 99 Abs. 4 GWB). Diese Studie hat sowohl die Beschaffung von Leistungen als auch von Dienstleistungen zum Gegenstand.

### 2.6.2 Europäischer Rahmen

Europa wurde mit dem Vertrag von Lissabon<sup>89</sup> auf eine neue Grundlage gestellt<sup>90</sup> und die Rolle der nationalen Parlamente gestärkt. Die ausschließliche Zuständigkeit der EU liegt bei der Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln<sup>91</sup>. Jedes Organ<sup>92</sup> handelt nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind (Art. 13 Abs. 4 EUV):

- Aufgabe des Europäischen Rats der EU ist es, die für die Entwicklung der EU erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Ziel-

---

<sup>87</sup> Vgl. BeschA, 2007a, Seite 6.

<sup>88</sup> Dreher spricht in Bezug auf das im GWB geregelte Kartellrecht sogar von einer „Magna Charta des Wettbewerbs“. Es sichere innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung Deutschlands und Europas die Freiheit des Wettbewerbs und damit die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter (Dreher, 2008, Editorial).

<sup>89</sup> Die offizielle Bezeichnung lautet: Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die EU und des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007.

<sup>90</sup> Gemäß Art. 1 Satz 1 und 3 EUV gründeten die Mitgliedstaaten eine EU, die an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft trat und deren Rechtsnachfolgerin sie ist. Rechtliche Grundlage der EU ist gemäß Art. 1 Satz 2 EUV zum einen der „Vertrag über die Europäische Union“ und zum anderen der „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV). Dieser ist der in AEUV umbenannte EG-Vertrag. Nach Hatje/Kindt war die bisherige Europäische Verfassung lediglich ein „rhetorisch überladener Vorläufer“ des Vertrags von Lissabon. Der Lissabonner Vertrag sei die Rückkehr zu einer neuen Sachlichkeit in der EU (Hatje/Kindt, 2008, S. 1768).

<sup>91</sup> Hatje/Kindt, 2008, S. 1762.

<sup>92</sup> Die Organe der EU sind das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die EU-Kommission, der EuGH, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof (Art. 13 Abs. 1 EUV).



vorstellungen und Prioritäten hierfür festzulegen. Er wird aber nicht gesetzgeberisch tätig (Art. 15 Abs. 1 EUV).

- Der Rat wird zusammen mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Zu seinen Aufgaben gehört die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge (Art. 16 Abs. 1 EUV).
- Die EU-Kommission führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt der EU nur auf Vorschlag der EU-Kommission erlassen werden (Art. 17 Abs. 1 EUV).

Trotz der Bemühungen der EU ist der Anteil grenzüberschreitend vergebener Aufträge am Gesamtvolumen der öffentlichen Auftragsvergabe in der EU nach wie vor äußerst bescheiden geblieben. Seit 1986 ist der Anteil europaweiter Ausschreibungen (gemessen am Bruttoinlandprodukt) nur von 0,14 auf 16 Prozent gestiegen, allerdings wurden nur drei Prozent grenzüberschreitend vergeben<sup>93</sup>. Der Fragestellung, inwieweit die begrenzten ökonomischen Wirkungen den juristischen Regelungsaufwand der Koordination rechtfertigen, wird begegnet, dass das Vergaberecht auch eine wettbewerbsfördernde Aufgabe für die nationalen Märkte der EU-Mitgliedstaaten habe, d. h. dass bei Betrachtung der Wirkungen der Ansporn für neue Maßnahmen, um wettbewerbsfördernder zu werden, zu berücksichtigen ist.

Soweit in dieser Studie internationale Vergleiche erfolgen, beschränken sich diese aufgrund der engen Bindung der E-Vergabe an die Regelungen der EU in erster Linie auf europäische Vergleiche.

### 2.6.3 Rechtlicher Rahmen

Das Vergaberecht umfasst die Gesamtheit der Normen, die ein Träger öffentlicher Verwaltung oder eine im vorstaatlichen Bereich angesiedelte öffentliche Einrichtung bei der Beschaffung von sachlichen Mitteln und Leistungen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, zu beachten hat<sup>94</sup>. Die VOL/A, die dieser Studie zugrunde liegt, ist Teil der Verdingungsordnungen für Leistungen (VOL) und damit neben den haushaltsrechtlichen Grundnormen des § 30 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) und den Bundes- und Landeshaushaltsordnungen (BHO/LHO mit den Grundsätzen der Wirt-

<sup>93</sup> Prieß, 2005, S. 6.

<sup>94</sup> Kulartz/Marx/Portz/Prieß, 2007, S. 3, Rn. 1.

schaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>95</sup>), dem Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Vergabeverordnung (VgV) einer der Grundbausteine des deutschen Vergaberechts (siehe Abbildung 4 mit einer Abgrenzung, welche Rechtsvorschriften in dieser Studie betrachtet werden und welche nicht).

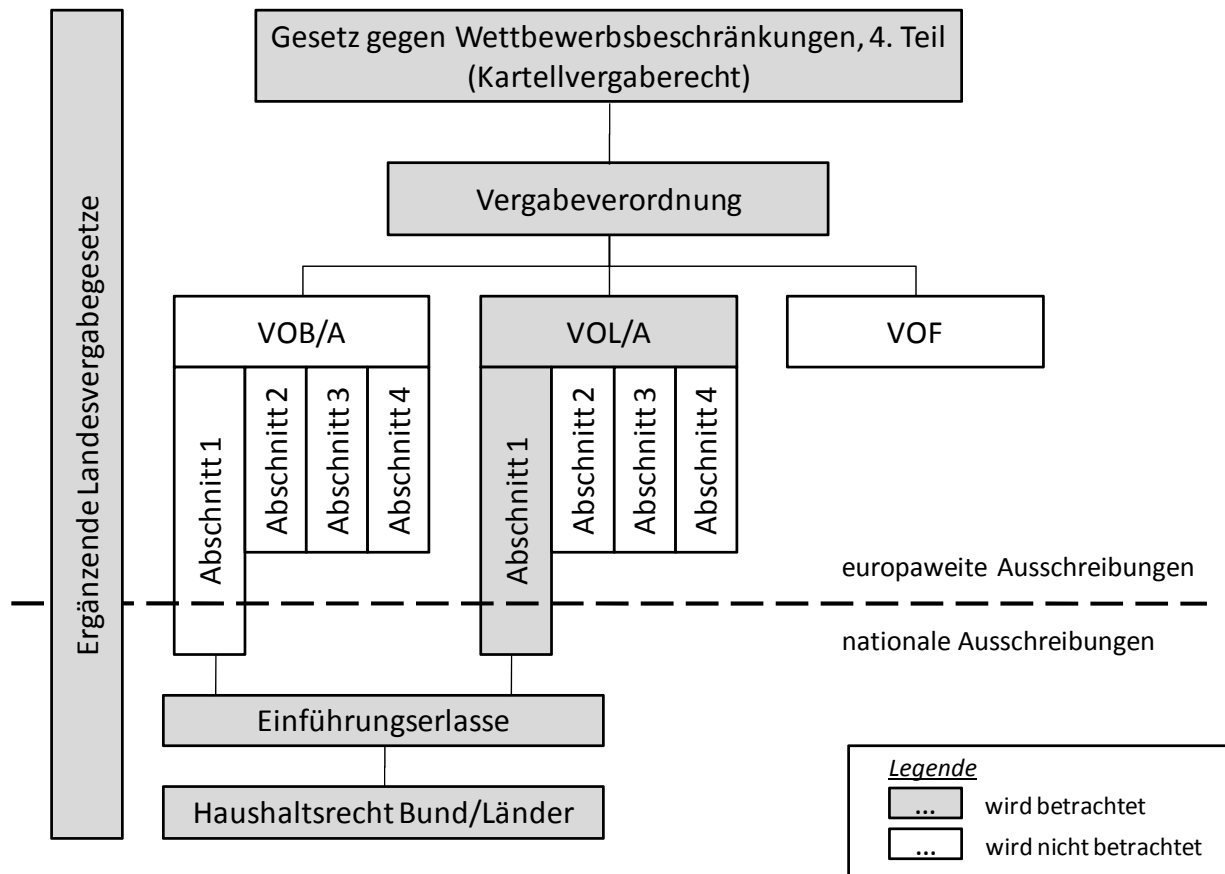


Abbildung 4: Struktur des deutschen Vergaberechts (angelehnt an Rechten, 2006, S. 15)

Die VOL ist neben der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) eines der drei Hauptregelwerke mit Verhaltenspflichten für Vergabestellen<sup>96</sup>. Die empirische Studie der Wirksamkeit in dieser Studie stützt sich auf Erhebungen im PTLV, dessen Zuständigkeit auf die VOL begrenzt ist. Beschaffungsmaßnahmen nach VOB und VOF erfolgen in Hessen durch das HBM. Deren Betrachtung ist in dieser Studie nicht vorgesehen.

<sup>95</sup> § 7 LHO (Hessen).

<sup>96</sup> In seiner Entscheidung aus 2006 setzt das BVerfG enge Grenzen bei der öffentlichen Vergabe: „Jede staatliche Stelle hat bei ihrem Handeln, unabhängig von der Handlungsform und dem betroffenen Lebensbereich, die in dem Gleichheitssatz niedergelegte Gerechtigkeitsvorstellung zu beachten. Dieses Handeln ist anders als die in freiheitlicher Selbstbestimmung erfolgende Tätigkeit eines Privaten stets dem Gemeinwohl verpflichtet. Eine willkürliche Ungleichbehandlung kann dem Gemeinwohl nicht dienen. Der staatlichen Stelle, die einen öffentlichen Auftrag vergibt, ist es daher verwehrt, das Verfahren oder die Kriterien der Vergabe willkürlich zu bestimmen“ (BVerfG vom 13.6.2006, DÖV, Heft 6/2007, S. 251–254).

Zusätzlich zu diesen Regelungen bestehen in den verschiedenen Bundesländern Landesvergabegesetze<sup>97</sup> oder Vergaberegeln in Mittelstandsförder-<sup>98</sup> und sonstigen Spezialgesetzen<sup>99</sup>.

### 2.6.3.1 Die VOL/A

Die VOL besteht aus zwei Teilen: Teil A regelt das bei der Vergabe von Leistungen einzuhaltende Verfahren, Teil B enthält allgemeine Verfahrensbestimmungen für die Ausführung der Leistungen. Der Aufbau der VOL/A ist am Ablauf eines Vergabeverfahrens orientiert<sup>100</sup>. Sie dient der Umsetzung der mit der Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG vorgenommenen Novellierung der EU-Vergaberegeln.

Nach Hille<sup>101</sup> bildet der erste Abschnitt der VOL/A mit der Regelung der Verfahren unterhalb der Schwellenwerte<sup>102</sup> keinen materiellen Rechtsnormcharakter. Vielmehr hätten die Regelungen die Qualität von Verwaltungsvorschriften, ohne eine Rechtswirkung nach außen zu entwickeln. Als Konsequenz daraus ergeben sich für die Bieter keine subjektiven, gerichtlich einklagbaren Rechte<sup>103</sup>. Die europäischen Vergaberichtlinien finden Anwendung, wenn das Auftragsvolumen den Schwellenwert überschreitet<sup>104</sup>. Sie stellen verbindliches Recht mit Außenwirkung dar.

---

<sup>97</sup> Nach Auffassung des BDI stellt das Vorhandensein verschiedener Landesvergabegesetze eine hohe Belastung für die Unternehmen dar, weil sie sich ständig auf neue Aspekte einstellen müssten. Deshalb fordert der BDI die Abschaffung aller Landesvergabegesetze (BDI, 2007, S. 10). In Hessen ist seit 17.12.2007 das Hessische Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Hessisches Vergabegesetz – HVgG) gültig.

<sup>98</sup> Allerdings kritisiert Mühlenkamp, dass sich das politische Ziel der Mittelstandsförderung bislang nicht auf eine allgemein gültige Definition von Mittelstand stützen könne und damit das eigentliche Fördersubjekt nicht klar eingegrenzt sei. Die Kriterien der EU-Kommission (Zahl der Beschäftigten, Höhe des Umsatzes, Höhe der Bilanzsumme) reichten hierzu nicht aus. Dazu bedürfe es weiterer Forschung, um mehr Wissen über den Sinn, die Wirkungen, Kosten und Nutzen der gegenwärtigen Mittelstandspolitik zu erschließen (Mühlenkamp, 2003, S. 237–263).

<sup>99</sup> Kulartz/Marx/Portz/Prieß, 2007, S. 4, Rn. 4.

<sup>100</sup> Vgl. Bischoff, 2007, S. 13–17.

<sup>101</sup> Hille, 2002, S. 25–26

<sup>102</sup> Es gibt eine Wertgrenze, ab wann ein Verfahren nach den strengeren Maßstäben der europäischen Vergabe vorzunehmen ist. Diese wird als Schwellenwert bezeichnet. Im Bereich der VOL/A liegt sie derzeit (Stand: 11.11.2008) bei 206.000 Euro. Schwellenwerte bilden seit ihrer Einführung die Grundlage für zahlreiche rechtspolitische Diskussionen auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene (vgl. hierzu auch Gundmann, 2004, S. 29–32).

<sup>103</sup> BGH, Urteil vom 21.11.1991 (BauR, 1992, S. 221)

<sup>104</sup> Bei Ausschreibungen mit Auftragswerten oberhalb dieses Grenzwertes sind die sogenannten a-Paragrafen der VOL/A beachtlich: Wettbewerblicher Dialog (§ 3a Nr. 1), Rahmenverträge (§ 3a Nr. 4), Qualitätsanforderungen (§ 7a Nr. 5), Umweltmanagement (§ 8a Nr. 3), Kapazitäten Dritter (Verpflichtungserklärung, § 7a Nr. 3 Abs. 4), Gewichtung Zuschlagsfaktoren (§ 9a Nr. 1, § 25a Nr. 1, § 25a Nr. 3), Mindestanforderungen (§ 9a Nr. 2), Nebenangebote (§ 25a Nr. 3), Beschafferprofil (§ 17a Nr. 2), Mögliche Fristverkürzung (§ 18a Nr. 1 Abs. 4) und Nachweis rechtmäßiger Beihilfe (§ 25a Nr. 2).

Die Möglichkeit zum Einsatz elektronischer Mittel wurde in der aktuell gültigen VOL/A an mehreren Stellen eröffnet<sup>105</sup>. Dabei wurde von den Autoren der VOL/A besonderer Wert darauf gelegt, dass die Übertragungswege zur Übermittlung diskriminierungsfrei, allgemein zugänglich und kompatibel mit verbreiteten Erzeugnissen der IKT gestaltet sind. Zudem muss die Integrität, die Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit<sup>106</sup> der übermittelten Daten sichergestellt sein. Die §§ 18 a, 18 b VOL/A sehen die Möglichkeit vor, Fristen zu verkürzen, wenn elektronische Übermittlungswege genutzt werden. Bei der Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Verfahrensgestaltung müssen Auftraggeber nach §§ 30 a, 30 b VOL/A gewährleisten, dass der Ablauf des Vergabeverfahrens entsprechend dokumentiert wird<sup>107</sup>.

### 2.6.3.2 Der EuGH

Der EuGH umfasst den Gerichtshof, das Gericht und die Fachgerichte (Art. 19 EUV). Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom EU-Recht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Der EuGH entscheidet nach Maßgabe der Verträge

- über Klagen eines Mitgliedstaats, eines Organs oder natürlicher/juristischer Personen,
- im Wege der Vorab-Entscheidung auf Antrag der einzelstaatlichen Gerichte über die Auslegung des EU-Rechts oder über die Gültigkeit der Handlungen der Organe,
- in allen anderen in den Verträgen vorgesehenen Fällen.

Der EuGH nimmt im politischen System der EU die Rolle der Judikative ein. Grundsätzlich bindet die EuGH-Entscheidung<sup>108</sup> durch die Auslegung des Gemeinschaftsrechts nur das anfragende Gericht, dessen Urteil wiederum theoretisch nur für den entschiedenen Einzelfall gilt. Die faktische Wirkung eines EuGH-Urteils geht aber

---

<sup>105</sup> Z. B. bezogen auf die Informationsübermittlung in § 16 Nr. 4–6, in §§ 16 a, 16 b VOL/A für Teilnahmeanträge und in § 21 Nr. 1 Abs. 2 VOL/A in Bezug auf Angebote.

<sup>106</sup> Vertraulichkeit: „Schutz von Informationen gegenüber unbefugten Zugriffen Dritter“; Integrität: „Schutz von Informationen gegenüber Veränderung durch Unbefugte“; Verfügbarkeit: „Ressourcen und Dienste stehen legitimen Benutzern tatsächlich zur Verfügung“ (Kappes, 2007, S. 3).

<sup>107</sup> Kulartz/Marx/Portz/Prieß, 2007, S. 7–10.

<sup>108</sup> Vgl. Epiney, 2007, S. 1012–1023.

über den einzelnen Sachverhalt, der zur Vorlage geführt hat, deutlich hinaus<sup>109</sup>. Da der EuGH für alle Mitgliedstaaten verbindlich das Gemeinschaftsrecht auslegt, gilt die Norm des Gemeinschaftsrechts, so wie sie durch die im Urteil verkündete Auslegung zu verstehen ist<sup>110</sup>, für alle Mitgliedstaaten und dabei sogar rückwirkend. D. h., der EuGH stellt fest, wie eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts immer schon und von allen hätte verstanden werden müssen. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf das Handeln der Beschaffungsorganisationen der öffentlichen Hand. So beziehen sich die Urteile des EuGH oftmals auf grundsätzliche Sachverhalte der VOL, auch wenn der tatsächliche Tatbestand des vorliegenden Einzelfalls seinen Ursprung spezifisch aus VOB oder VOF hat. Insofern wird in dieser Studie der Rechtsprechung des EuGH auch dann nachgegangen, wenn sich der Einzeltatbestand zwar nicht aus der VOL ergibt, aber übergreifende Wirkung entfaltet.

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung bereits zahlreiche allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt und zur Anwendung gebracht. Zu diesen allgemeinen Grundsätzen gehören rechtsstaatliche Prinzipien wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz<sup>111</sup>, das Prinzip der Rechtssicherheit<sup>112</sup> und der Grundsatz des Vertrauensschutzes<sup>113</sup>. Eine unbegrenzte Rückwirkung der Urteile wird jedoch durch die nationalen Verfahrensrechte verhindert, insoweit als sie regeln, dass ein bestandskräftiger Verwaltungsakt ohne gesonderte Vorschrift nicht mehr geändert werden kann<sup>114</sup>.

Richtungsweisende Entscheidungen zu E-Vergabe sind vom EuGH zwar zu erwarten, getroffen hat er aber noch keine.

### 2.6.3.3 Die öffentlichen Auftraggeber

Eine Verpflichtung zur Vergabe öffentlicher Aufträge unter Beachtung der vergaberechtlichen Vorgaben besteht nur dann, wenn die Beschaffung durch einen öffentlichen

---

<sup>109</sup> Vgl. Völter, 2000, S. 139–167.

<sup>110</sup> Vgl. Rosas, 2007, S. 8.

<sup>111</sup> Entscheidung EuGH vom 20.02.1979. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beinhaltet ein Gebot der Güter- und Interessenabwägung, das seinerseits die Aspekte der Eignung und Erforderlichkeit der Maßnahme und des Übermaßverbotes umfasst (<http://eur-lex.europa.eu>, Sammlung der Rechtsprechung 1979, Seite 00677).

<sup>112</sup> Entscheidung EuGH vom 05.03.1980. Grundsatz des „rechtlichen Gehörs“, das im Verwaltungsverfahren vor der Europäischen Kommission, aber auch im Verfahren vor dem EuGH zum Tragen kommt (<http://eur-lex.europa.eu>, Sammlung der Rechtsprechung 1980, Seite 00617).

<sup>113</sup> Entscheidung EuGH vom 20.09.1990. Die EU-Richtlinien entfalten nach Ablauf der Umsetzungsfrist in nationales Recht objektiv-rechtliche Wirkungen in dem Sinne, dass alle staatlichen Organe verpflichtet sind, das nationale Recht richtlinienkonform auszulegen und anzuwenden, sogenannte „gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung“ (<http://eur-lex.europa.eu>, Sammlung der Rechtsprechung 1990, Seite I-03437).

<sup>114</sup> Vgl. Hatje/Kindt, 2008, S. 1767.

Auftraggeber erfolgt<sup>115</sup>. Zu den öffentlichen Auftraggebern, die an die EU-Vergaberegeln gebunden sind, zählen<sup>116</sup>:

- die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden), ihre Sondervermögen sowie alle von ihnen beherrschten Unternehmen, welche im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art erfüllen,
- private Unternehmen, die auf den Gebieten der Trinkwasser- oder Energieversorgung, des Verkehrs oder der Telekommunikation auf irgendeine Art und Weise behördlich bevorrechtigt oder konzessioniert sind, sowie alle von den zuvor genannten Stellen beherrschten öffentlichen Unternehmen auf diesen Gebieten.

In dieser Studie wird die Betrachtung der öffentlichen Auftraggeber auf Gebietskörperschaften und hier in erster Linie auf das PTLV als Teil der hessischen Landesverwaltung begrenzt.

#### **2.6.3.4 Die Kontrollinstanzen**

Die Durchführung der Vergabe öffentlicher Aufträge ist durch sogenannte Nachprüfungsbehörden<sup>117</sup>, die Vergabekammern (§ 104 GWB), überprüfbar<sup>118</sup>. Die Vergabekammern des Bundes sind für die Prüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge im Verantwortungsbereich des Bundes, die der Länder jeweils für die Prüfung der in ihren Bereich fallenden Vergaben zuständig. Die Vergabekammern des Bundes sind beim Bundeskartellamt eingerichtet. Die Länder sind bei der Zuordnung ihrer Vergabekammern frei. Die Vergabekammern sind unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Gegen die Entscheidung der Vergabekammer ist die sofortige Beschwerde zulässig (§ 116 GWB). Diese ist binnen einer Frist von 2 Wochen nach Zustellung der Entscheidung schriftlich und mit Begründung bei dem als Beschwerdegericht für den Sitz der Vergabekammer zuständigen Oberlandesgericht (OLG) einzulegen. Beabsichtigt ein OLG von der Entscheidung eines anderen OLG in einer Vergabesache

---

<sup>115</sup> Fabry/Meininger/Kayser, 2007, S. 23.

<sup>116</sup> Fabry/Meininger/Kayser, 2007, S. 23–32.

<sup>117</sup> Vgl. Riese/Theurer, 1998, S. 8.

<sup>118</sup> Nach Fabry/Meininger/Kayser kann die praktische Bedeutung des Vergaberechts an der Anzahl vergaberechtlicher Nachprüfungsverfahren abgelesen werden. Allein 2003 seien dies 1.275 Verfahren gewesen. Dabei liege die Erfolgsquote vergaberechtlicher Nachprüfungsverfahren zwischen 30 und 50 Prozent und somit wesentlich über der Erfolgsquote verwaltungsgerichtlicher Verfahren (Fabry/Meininger/Kayser, 2007, S. 16).

abzuweichen, so hat es diese im Interesse einer möglichst bundeseinheitlichen Rechtsprechung dem BGH vorzulegen<sup>119</sup>.

#### 2.6.4 Fachlicher Rahmen

In dieser Studie wird in erster Linie die fachliche Aufgabenstellung des PTLV betrachtet. Diese unterscheidet sich von der Aufgabenstellung der anderen ZBStn dadurch, dass das PTLV den polizeispezifischen Bedarf abdeckt. Für nicht-polizeispezifischen Bedarf ist das PTLV nicht zuständig und auch nicht befugt, eine Vergabeentscheidung der zuständigen ZBSt zu unterlaufen<sup>120</sup>.

Eine Definition zum Begriff polizeispezifisch ist nicht bekannt. Offensichtliche Merkmale sind kaum vorhanden, um eine präzise Unterscheidung zu ermöglichen. Die Vereinbarung zwischen den ZBStn hinsichtlich der polizeispezifischen Sachverhalte orientiert sich an der Einschätzung, ob der Sachverhalt im Wesentlichen von der Polizei nachgefragt wird. Die dabei entstehende Unschärfe wird bewusst einkalkuliert und durch periodische Evaluationen angepasst, aber trotzdem praktikabel gestaltet. Insoweit wird der Begriff polizeispezifisch in dieser Studie als „die besonderen Belange der Polizei betreffenden Sachverhalte“ bezeichnet.

#### 2.6.5 Technisch-organisatorischer Rahmen

E-Government ist nach von Lucke/Reinermann<sup>121</sup> „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von IKT über elektronische Medien“. Lenz definiert den Einsatz der Technik genauer: „E-Government bezeichnet den Einsatz von Internet-Technologien durch staatliche Institutionen. Dieser ermöglicht es der Verwaltung, mit Verwaltungsorganisationen, privatwirtschaftlichen Unternehmen oder den Bürgern zu kommunizieren und Dienstleistungen abzuwickeln“<sup>122</sup>. Allerdings schränkt Lenz ein, dass es eine

---

<sup>119</sup> Vgl. Fabry/Meininger/Kayser, 2007, S. 133–134.

<sup>120</sup> Siehe HMdF, 2005, S. 4711, Ziffer 2.1.3: „Das PTLV ist zentrale Beschaffungsstelle für den polizeispezifischen Bedarf, einschließlich der Dienstbekleidung“ und Ziffer 1: „Die Zuständigkeiten der einzelnen Zentralen Beschaffungsstellen (ZBSt) können um Leistungen erweitert oder verändert werden, wenn im Hinblick auf Mengenvorteile oder wegen spezieller Fachkenntnisse oder Erfahrungen dadurch eine wirtschaftlich sinnvollere Beschaffung möglich ist. Dieser Abstimmungsprozess untereinander ist permanente Aufgabe der ZBStn“.

<sup>121</sup> von Lucke/Reinermann, 2001, S. 1.

<sup>122</sup> Lenz, 2001, S. 32.

vollautomatisierte Verwaltung niemals geben wird<sup>123</sup>, da bei Prozessen die Entscheidungen von Mitarbeitern getroffen werden<sup>124</sup>.

Joswig/Stemper<sup>125</sup> nehmen den Ansatz auf und führen aus, dass der Internet-Technologie eine grundlegende Katalysatorfunktion zugesprochen werde. Es trete vor allem als Werkzeug auf, das etwas ermögliche, was es bislang nicht gab. Zum Nutzen gehöre die Kostensenken (z. B. durch Rationalisierung), die Qualitätsverbesserung, mehr Transparenz durch Unternehmen und die Schaffung von attraktiven Arbeitsbedingungen für alle Mitarbeiter/innen.

Nach Auffassung der KBSt<sup>126</sup> hat E-Government eine Außenperspektive und eine Binnenperspektive, die sich im Idealfall durch einen technisch und organisatorisch nahtlosen Übergang auszeichnen. In Abbildung 5 wird von Lucke/Reinermanns Ansatz eines X2Y-Beziehungsgeflechtes mit Integration<sup>127</sup> des E-Governments<sup>128</sup> dargestellt.

<b>E-Government</b>	Bevölkerung Bürger	Staat Verwaltung	Zweiter Sektor Wirtschaft	Dritter Sektor NPO/NGO
Bevölkerung Bürger	C2C	C2G	C2B	C2N
Staat Verwaltung	G2C	G2G	G2B	G2N
Zweiter Sektor Wirtschaft	B2C	B2G	B2B	B2N
Dritter Sektor NPO/NGO	N2C	N2G	N2B	N2N

Abbildung 5: X2Y-Beziehungsgeflecht (von Lucke/Reinermann, 2001, S. 2)

Allerdings sehen von Lucke/Reinermann nicht nur Potenziale im E-Government. Neben der elektronischen Abbildung herkömmlicher Geschäftsprozesse seien nicht aufeinander abgestimmte Schnittstellen zwischen den verschiedenen Prozessen sowie immer wieder auftretende Medienbrüche die größten Hemmnisse für E-Government<sup>129</sup>.

<sup>123</sup> Nach Mehlich bedeutet E-Government bislang eine bloße Ergänzung der klassischen bürokratischen Mittel um elektronische Prozesse mit zunächst begrenzter Reichweite (Mehlich, 2002, S. 7).

<sup>124</sup> Lenz, 2001, S. 165.

<sup>125</sup> Joswig/Stemper, 2002, S. 95–96.

<sup>126</sup> KBSt, 2003, S. 11–12.

<sup>127</sup> Vgl. HMdIS, 2008, S. 60–67.

<sup>128</sup> Die zum E-Government gehörenden Bereiche sind grau hinterlegt. Dabei handelt es sich um G2G (Government-to-Government), C2G (Citizen/Community/Consumer-to-Government), G2C (Government-to-Citizen/Community/Consumer), B2G (Business-to-Government), G2B (Government-to-Business), N2G (NPO/NGO-to-Government) und G2N (Government-to-NPO/NGO) (von Lucke/Reinermann, 2001, S. 2).

<sup>129</sup> von Lucke/Reinermann, 2001, S. 4.



E-Vergabe gehört zum Bereich des G2B<sup>130</sup>. Diese Studie beschränkt sich in der Betrachtung von E-Government auf diesen Bereich. Soweit ein Vergleich der Marktteilnehmer erforderlich ist, wird auch der Bereich B2B betrachtet (siehe Kapitel 4.5).

### 2.6.6 Kognitive Voraussetzungen

Die Nutzung moderner Technologien stellt Anforderungen an die kognitiven<sup>131</sup> Fähigkeiten der Anwender<sup>132</sup>. Dazu gehören Wahrnehmung, Aufmerksamkeit und Gedächtnis. Sarodnick/Brau<sup>133</sup> fordern, Software solle nach ergonomischen<sup>134</sup> Aspekten so aufgesetzt werden, dass die (durchaus begrenzten) kognitiven Ressourcen der Human Resources je nach Situation auf einzelne Reize fokussiert werden.

Zu den kognitiven Fähigkeiten gehören nach Höller/Pils/Zlabinger<sup>135</sup> auch motivationale Einflussfaktoren wie Emotionen, Motive und Einstellungen sowie Erwartungshaltungen des Umfelds der Nutzer. Die kognitiven Anforderungen an die Nutzung von E-Business<sup>136</sup> Systemen sollten nicht gering geschätzt werden, gerade weil Software-Anbieter oftmals versuchen den Eindruck zu erwecken, die Nutzung von Internet-Technologie vereinfache die Tätigkeit.

Eberleh/Oberquelle/Oppermann<sup>137</sup> unterscheiden drei wesentliche Eigenschaften von Gebrauchstauglichkeit („Usability“)<sup>138</sup>:

<sup>130</sup> Der Bereich G2B beschreibt die Geschäftsprozesse zwischen Behörden und Unternehmen im E-Government (Lenz, 2001, S. 56).

<sup>131</sup> Roth sieht Kognition als „verschiedene Vorgänge wie Wahrnehmen, Denken, Verstehen und Urteilen unter dem Vorzeichen zusammengefasst, dass sie zur angepassten Verhaltensorientierung eines Organismus in seiner Umwelt dienen“ (Roth, 1994, S. 24). Hofkirchner führt weiter aus, dass Kognition kein Prozess der Übertragung, Aufnahme, Verarbeitung, Speicherung oder des Abrufs von Informationen oder Resultat eines solchen Prozesses sei. Kognition sei das Sich-in-Beziehung-Setzen oder die so hergestellte Bezogenheit eines Subjekts zu etwas anderem als sich selbst (Hofkirchner, 2002, S. 108).

<sup>132</sup> Unter Anwender versteht man die Person am PC (Personal Computer) oder den Mitarbeiter, der für seine tägliche Arbeit einen IKT-Service in Anspruch nimmt (van Bon, 2006, S. 28).

<sup>133</sup> Vgl. Sarodnick/Brau, 2006, S. 45–79.

<sup>134</sup> Ergonomie ist eine wissenschaftliche Disziplin, die sich mit dem Verständnis der Wechselwirkungen zwischen menschlichen und anderen Elementen eines Systems befasst und Berufszweig, Theorie, Prinzipien, Daten und Methoden auf die Gestaltung von Arbeitssystemen anwendet mit dem Ziel, das Wohlbefinden des Menschen und die Leistung des Gesamtsystems zu optimieren (DIN EN ISO 6385, 2004, S. 5).

<sup>135</sup> Höller/Pils/Zlabinger, 2003, S. 18–19.

<sup>136</sup> E-Business ist die integrierte Ausführung aller automatisierbaren Geschäftsprozesse eines Unternehmens mit Hilfe von IKT (Thome, 2002, S. 151), vgl. auch Arndt, 2005, S. 186–191.

<sup>137</sup> Eberleh/Oberquelle/Oppermann, 1994, S. 87.

<sup>138</sup> Vgl. Prange, 2002, S. 63.

- Effektivität: Kann der Benutzer seine Ziele überhaupt erreichen, kann er seine Aufgaben computergestützt erledigen?
- Effizienz: Können Aufgaben ohne unnötige Umwege erledigt werden?
- Zufriedenheit: Kann der Benutzer ohne unangemessene Belastungen, im Idealfall mit Spaß seinen Zielen nachgehen?

Sie sehen dabei auch die Möglichkeit, Qualitätssicherung durch die Vorgabe/Umsetzung software-ergonomischer Normen zu erreichen<sup>139</sup>. Dies setzt voraus, dass den Anwendern das Gefühl der Kontrolle über ihre jeweilige Interaktion vermittelt wurde. Dazu sei es erforderlich, dass das System den Anwendern verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stelle, damit sie das System im Dialogablauf tatsächlich kontrollieren können. Insoweit ist es für die Betrachtung der Wirkung von E-Vergabe elementar, kognitive Aspekte sowohl bei den Vergabestellenmitarbeitern als auch bei den potenziellen Bietern zu betrachten. Aufgabe dieser Untersuchung ist es daher auch, eine Verknüpfung von Kognition mit Verwaltungshandeln aufzuzeigen.

## **2.7 Einordnung der untersuchten Hypothesen**

Ein vorhandenes sozio-technisches System wirkt, unabhängig davon, ob die Wirkung beabsichtigt ist oder nicht. Zur Betrachtung der Wirksamkeitsvoraussetzungen des sozio-technischen Systems gehört es, die Abstimmung zwischen sozialem und technischem Subsystem zu erheben und zu bewerten. Soweit das eine Subsystem gegenüber dem anderen überwiegt und dafür kein Ausgleich geschaffen wird, ist damit zu rechnen, dass das Ungleichgewicht die Wirksamkeit bestimmt. Insofern ist es notwendig, das Übergewicht und dessen Auswirkungen zu bestimmen, um die erzielten Wirkungen den beabsichtigten gegenüber zu stellen. Zusätzlich ist zu erheben, wie das sozio-technische System der Zentralen Beschaffungsstelle PTLV gegenüber Veränderungen von innen und außen aufgestellt wurde und welche Auswirkungen dies hat. Dazu gehört die Betrachtung des Inputs und des Outputs (siehe Abbildung 6).

---

<sup>139</sup> Eberleh/Oberquelle/Oppermann, 1994, S. 373–406.

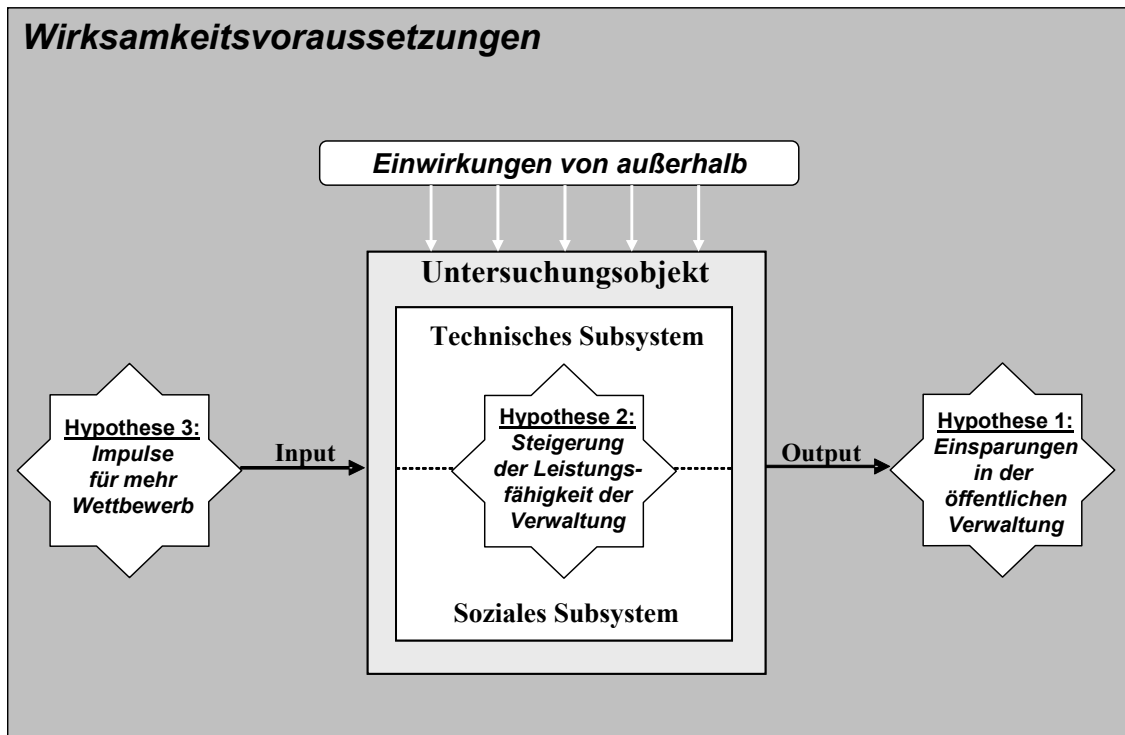


Abbildung 6: Einordnung der untersuchten Hypothesen (eigene Quelle)

Zu Hypothese 1 (Einsparungen in der öffentlichen Beschaffung):

Mit der Einführung der E-Vergabe in das technische Subsystem der Zentralen Beschaffungsstelle PTLV sowie der Gestaltung der organisatorischen und kognitiven Umsetzung in deren sozialen Subsystem sollte der Output aus dem sozio-technischen System der Zentralen Beschaffungsstelle PTLV einer Veränderung unterliegen. Erwartet wird, dass eine Reduzierung der finanziellen Ausgaben im Output nachweisbar ist.

Zu Hypothese 2 (Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung):

Mit der Einführung der E-Vergabe ist zu erwarten, dass es zu einer Veränderung der Wirkungen der Subsysteme untereinander kommen wird. Es wird erwartet, dass die beabsichtigten Veränderungen zu den beabsichtigten Wirkungen innerhalb des sozio-technischen Systems der Zentralen Beschaffungsstelle PTLV führen.

Zu Hypothese 3 (Impulse für mehr Wettbewerb):

Der Input in das sozio-technische Subsystem wird als Aktion und Reaktion des Marktes gegenüber einer Zentralen Beschaffungsstelle betrachtet. Es wird erwartet, dass es durch E-Vergabe zu Veränderungen des Verhaltens der Marktteilnehmer kommt, so dass dies zu einer Veränderung im sozio-

technischen System der Zentralen Beschaffungsstelle PTLV und dies wiederum zu einer Reduzierung der finanziellen Ausgaben im Output führt.

### 3. Die hessische Roadmap zur digitalen Auftragsvergabe

#### 3.1 Zur konzeptionellen Grundlage

Die Vergabe öffentlicher Aufträge dient nach Auffassung der EU häufig, ausgesprochen oder unausgesprochen, der Förderung der lokalen oder nationalen Unternehmen. Ein offener und wirksamer Wettbewerb fand nach Auffassung der EU kaum statt. Bevor die EU Rechtsvorschriften für das Vergabewesen erließ, gingen nur wenige der in der EU vergebenen öffentlichen Aufträge an Unternehmen in einem anderen als den ausschreibenden Mitgliedstaat. Dies soll das EU-Vergaberecht verhindern. Das EU-Vergaberecht zielt auf die Schaffung von Transparenz und Gleichbehandlung bei der Durchführung von Vergabeverfahren. Zu diesem Zweck werden die öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, auf der Grundlage objektiv gehaltener Kriterien den Zuschlag zu erteilen, die Einhaltung der EU-Grundsätze gewährleisten und sicherstellen, dass die Angebote einem wirksamen Wettbewerb unterliegen. Die E-Vergabe soll dazu beitragen, diese Ansätze stringenter durchzusetzen, als die Vorgaben es bislang konnten. Abbildung 7 illustriert die Umsetzung der E-Vergabe in Hessen.

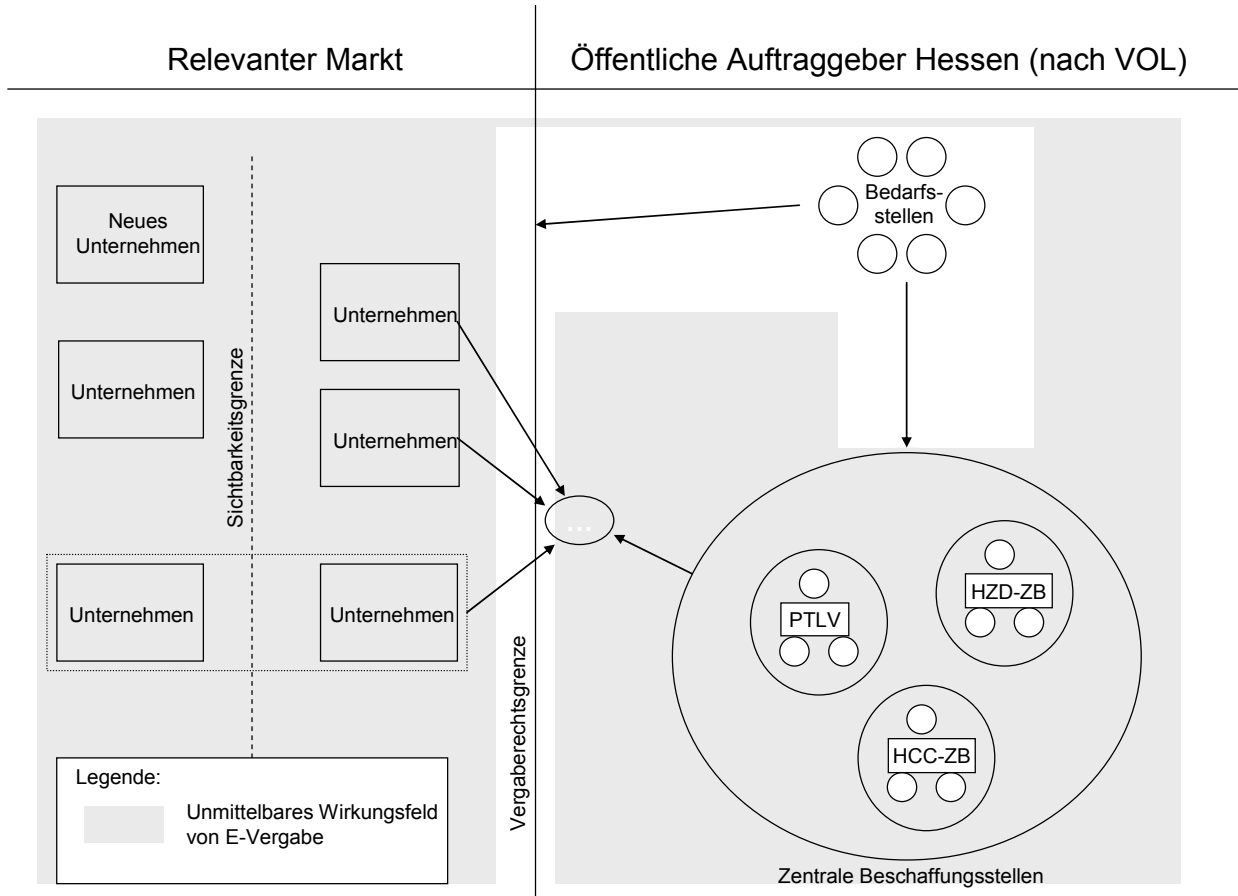


Abbildung 7: Umfeld vor Einführung E-Vergabe in Hessen (eigene Quelle)

## 3.2 Entwicklung der Vorschriften des Vergaberechts

### 3.2.1 Historische Entwicklung

Jedes öffentliche Gemeinwesen steht vor der Frage, auf welche Art und Weise die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Leistungen zu beschaffen sind. Neben der Möglichkeit, in Eigenbetrieben zur eigenen Verwendung selbst zu produzieren, ist es gängige Praxis des Staates, als Privatrechtssubjekt am Wirtschaftsleben teilzunehmen und seinen Bedarf durch den Abschluss von zivilrechtlichen Verträgen zu decken. Allerdings ist der Staat nicht nur einfach ein „normaler“ Marktteilnehmer. Vielmehr droht er durch seine enorme Nachfragemacht eine empfindliche Beeinträchtigung des Marktgleichgewichtes herbeizuführen<sup>140</sup>.

In diesem Umfeld bergen mangelnde Transparenz im Vergabeverfahren oder persönliche Beziehungen der im Beschaffungsprozess verantwortlichen Entscheidungsträger zu einzelnen Unternehmern die Gefahr nicht-objektiver Vergabeentscheidungen. Das Ziel, möglichst wirtschaftlich mit öffentlichen Mitteln umzugehen bzw. den interessierten Unternehmen in einem marktgerechten Wettbewerb die Möglichkeit zu geben, öffentliche Aufträge zu erhalten, kann dadurch deutlich verfehlt werden. Zu Wettbewerbsverletzungen kann es bei den Auftraggebern ebenso wie bei den Auftragnehmern kommen. Von Auftragnehmerseite sind beispielhaft Preisabsprachen und Bestechung zu nennen, auf Auftraggeberseite die Verletzung von Geheimhaltungspflichten, Bestechlichkeit von Beamten oder gesetzwidrige Ausschreibungspraktiken. Um diesem Spannungsfeld zu begegnen, suchen der EU- und die nationalen Gesetzgeber ständig nach verbesserten Regeln, um das Verhalten öffentlicher Auftraggeber am Markt bei der Erteilung öffentlicher Aufträge transparent zu machen und so Entscheidungsverhalten zu objektivieren. Der Zusammenschluss dieser Regeln ist mit dem Begriff Vergaberecht umfasst.

Erste Ansätze vergaberechtlicher Regelungen finden sich nach Grau<sup>141</sup> im 16. Jahrhundert in den Bauinstruktionen einzelner deutscher Städte (Instruktion über die Festung Ingolstadt 1542, Bauhofordnung für Hamburg 1617, Submissionsplakate von Mannheim 1699 und preußisches Baureglement von 1724) und umfassendere Vergabevorschriften sind aus den Jahren 1833/1834 bekannt. Aus dem Jahr 1700 ist die erste erfolgreiche überregionale Veröffentlichung dokumentiert, bei der bereits wesentliche

---

<sup>140</sup> Vgl. Bontrup, 2004, S. 212–221

<sup>141</sup> Vgl. Grau, 2004, S. 50–72.

Prinzipien zur Erschließung einer Vielzahl potenzieller Anbieter genutzt wurden, wie sie derzeit der elektronischen Vergabe zugrunde liegen. Der Fertigungsmeister Robiano wollte bei der Versteigerung der Festungsbauarbeiten in Mannheim eine möglichst große Anzahl Bieter erreichen. Deshalb ließ er Submissionsplakate in deutscher und holländischer Sprache verfassen und in zahlreichen Städten des In- und Auslandes anbringen<sup>142</sup>. Der Erfolg zeigte sich am 20.04.1700, als sich bei der öffentlichen Versteigerung zahlreiche Bieter einfanden und der Zuschlag an Unternehmen aus Lüttich, Namur, Landau und Mannheim erteilt wurde<sup>143</sup>. Diese grenzüberschreitende Vergabe führte zu deutlichen Einsparungen<sup>144</sup>.

Auf Basis der Mannheimer Erfahrungen erfolgte die öffentliche Auftragsvergabe bis Anfang des 19. Jahrhunderts durch Lizitation<sup>145</sup>, d. h. einer Versteigerung, bei der das höchste Gebot so lange unterboten wurde, bis das niedrigste Gebot feststand und den Zuschlag erhielt. Dieses System führte zu unterpreisigen Angeboten, die qualitativ minderwertige Leistungen vorsahen und zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Auftragnehmers führte. Daher erfolgte eine Wandlung von der Lizitation zum Prinzip der Submission, bei der die Vergabe mittels schriftlicher Einreichung von Angeboten bei der Behörde erfolgte. Diese erteilte den Zuschlag grundsätzlich an den Mindestfordern- den. Das System der Auftragsvergabe, das nach Meinung insbesondere der Handwerker zu einer „schrackenlosen und ruinösen Konkurrenz“<sup>146</sup> führte, geriet seit den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts zunehmend in die Kritik. Außer der Preiswürdigkeit eines Angebots nach Mittelpreisen, sollte künftig auch die Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Bieters berücksichtigt werden<sup>147</sup>.

1913/14 wurde der Entwurf eines Reichsverdingungsgesetzes von einer Reichstagskommission beraten, jedoch bis Kriegsbeginn nicht mehr verabschiedet<sup>148</sup>. Nach dieser Vorlage sollten die ortsansässigen Handwerkermeister angemessen an den Aufträgen beteiligt werden. Gebote, die unter dem von Sachverständigen festzulegenden an-

---

<sup>142</sup> Robiano berief sich vor Verwendung dieser Methodik auf deren erfolgreichen Einsatz in den Niederlanden. Hauptzielrichtung war es, Generalunternehmer zu beauftragen (Dörner, 1908, S. 7).

<sup>143</sup> Vgl. Dörner, 1908, S. 9.

<sup>144</sup> Der bereits knapp kalkulierte Voranschlag von Robiano wurde nach Dörner durch die verbreiterte Auswahl an Bietern nochmals um 13 % gesenkt (Dörner, 1908, S. 9).

<sup>145</sup> Vgl. Grau, 2004, S. 49–50.

<sup>146</sup> Vgl. Grau, 2004, S. 92.

<sup>147</sup> Vgl. Grau, 2004, S. 73–94.

<sup>148</sup> Vgl. Grau, 2004, S. 118–129.

gemessenen Preis lagen, waren auszuschließen<sup>149</sup>. Erstmals waren auch Klagerechte für die Bieter vorgesehen, die sich an ein paritätisch besetztes Schiedsgericht wenden konnten. 1921 lehnte der Reichstag ein Reichsrahmengesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge ab und verwies die Beteiligten an einen von den Vertretern der an der Auftragsvergabe interessierten Kreise gebildeten Ausschuss<sup>150</sup>.

Der 1921 konstituierte Reichsverdingungsausschuss arbeitete bis 1926 die VOB (Teile A und B) und bis 1936 die VOL (Teile A und B) aus. Gesetzes- oder Verordnungsrang hatten sie nicht. Eine bindende Wirkung in Form von verwaltungsinternen Dienstansweisungen erlangten sie im Laufe der Zeit nur insoweit, als auf Bundes-, Länder- oder Gemeindeebene ihre Anwendung verpflichtend vorgeschrieben wurde. Diese Rechtsnatur führte dazu, dass Bietern in einem Vergabeverfahren nur sehr begrenzt Rechtsschutz gegen Vergabeentscheidungen öffentlicher Auftraggeber zur Verfügung stand. Dieser beschränkte sich hauptsächlich auf die verwaltungsrechtlichen Instrumente der Gegenvorstellung oder der Fach- und Dienstaufsichtsbeschwerde<sup>151</sup>.

In der NS-Zeit wurden umfassende Eingriffe in die Preisbildungsfreiheit vorgenommen, aber das System der Auftragsvergabe beibehalten. Die öffentliche Ausschreibung wurde allerdings zunehmend durch die beschränkte Ausschreibung verdrängt. Im Zeichen des Wiederaufbaus in der Nachkriegszeit wurden VOB und VOL weitgehend beibehalten. Umfassende Beschaffungen, die z. B. 1954 ein Viertel des Gesamtetats oder 5,5 Milliarden DM<sup>152</sup> ausmachten, erfolgten auf der Grundlage der VOB (1952 geringfügig geändert) und der VOL, die sich nach Grau als ausgewogene Regelungen bis in die heutige Zeit bewährt hatten<sup>153</sup>.

### 3.2.2 Zur Internationalisierung des Vergaberechts

Die europäische Dimension des Vergaberechts knüpft an weltweite Bestrebungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge mit einheitlichen Standards an. Träger dieser Bestrebungen ist die World Trade Organisation (WTO)<sup>154</sup> in Genf. Mit dem Beschluss

---

<sup>149</sup> Die Prüfung, ob ein Angebot „auskömmlich“ ist, wird noch heute vorgenommen. In der sogenannten dritten Wertungsstufe werden unauskömmliche Angebote ausgeschlossen, um den öffentlichen Auftraggeber vor mangelnder Leistungserbringung und den Auftragnehmer vor Insolvenz zu schützen (vgl. Fabry/Meininger/Kayser, 2007, S. 104).

<sup>150</sup> Vgl. Grau, 2004, S. 157–166.

<sup>151</sup> Vgl. Grau, 2004, S. 169–177.

<sup>152</sup> DM = Deutsche Mark.

<sup>153</sup> Vgl. Grau, 2004, S. 197–207.

<sup>154</sup> Vgl. Prieß, 2005, S. 47–58.



94/800/EG vom 22. Dezember 1994 hat die EU im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986–1994) das internationale Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Beschaffungsabkommen bzw. GPA<sup>155</sup>) genehmigt. Die praktische Umsetzung des Vergaberechtssystems in Deutschland bewirkte trotzdem, dass nationale Aufträge noch immer nahezu ausschließlich an inländische Bieter vergeben wurden, was mit dem Wettbewerbsgedanken der EU nicht vereinbar war.

Im Jahre 1993 sprach sich der deutsche Gesetzgeber gegen die Schaffung eines eigenständigen Vergabegesetzes aus und unternahm stattdessen den Versuch, die europäischen Richtlinien im Wege einer sogenannten haushaltsrechtlichen Lösung in deutsches Recht umzusetzen<sup>156</sup>. Der deutsche Gesetzgeber fügte in das HGrG die Verpflichtung zur Durchführung eines Vergabeverfahrens ein, erließ eine Vergabeverordnung sowie eine Nachprüfungsverordnung und verpflichtete die öffentlichen Auftraggeber zur Anwendung der Verdingungsordnungen. Die Aufnahme im Haushaltsrecht erfolgte, weil der deutsche Gesetzgeber die Rechtsschutzmöglichkeiten der Bieter weitestgehend einschränken wollte. Bei einem eigenständigen Gesetz fürchtete der Gesetzgeber, den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten zu eröffnen<sup>157</sup>. Die EU-Kommission befand aber, dass der Rechtsschutz im deutschen Recht nicht ausreichend geregelt war und betrieb im Herbst 1995 parallel zu einer Entscheidung des EuGH ein Vertragsverletzungsverfahren<sup>158</sup>. Fast gleichzeitig kam es zu einer politischen Intervention der US-Regierung in Form von angedrohten Handelssanktionen, nachdem amerikanische Unternehmen aufgrund des unzureichenden Rechts-

---

<sup>155</sup> GPA = Agreement on Government Procurement – Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. Das Beschaffungsübereinkommen ist ein Verhandlungsergebnis der sogenannten Tokio-Runde des GATT (1973–1979). Ziel des Übereinkommens, das 1981 unter dem Namen "GATT Kodex Regierungskäufe" in Kraft trat, ist die internationale Arbeitsteilung und der Wettbewerb auch im öffentlichen Auftragswesen, allerdings beschränkt auf Warenbeschaffungen zentralstaatlicher Vergabestellen. Parallel zur sogenannten Uruguay-Runde des GATT (1986–1994) fand eine Überarbeitung statt. Das hieraus resultierende WTO-Übereinkommen wurde von der EU und 11 weiteren Staaten gezeichnet (1996). Ziele sind die Schaffung von Standards für Transparenz, Nichtdiskriminierung und Offenheit bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen (vgl. Neuschwander, 2008, S. 581–589).

<sup>156</sup> Vgl. Heinze, 2005, S. 31–35.

<sup>157</sup> Die Bundesregierung hat ihre Auffassung zwischenzeitlich revidiert. In einem Bericht zum Vergaberechtsänderungsgesetz stellt sie fest: „Die Abkehr von der haushaltsrechtlichen Lösung und die Änderungen des Vergaberechtsänderungsgesetzes haben sich insgesamt als praktikabel erwiesen. Die Ziele des Vergaberechtsänderungsgesetzes wurden überwiegend erreicht. Die Vergabeverfahren werden insgesamt sorgfältiger vorbereitet und durchgeführt. Der durch das Vergaberechtsänderungsgesetz geschaffene Rechtsschutz oberhalb bestimmter Auftragswerte hat sich bewährt. Die Befürchtung, der Rechtsschutz werde die Vergabeverfahren erheblich verzögern und zu Investitionshemmnissen führen, hat sich in dem angenommenen Umfang nicht bewahrheitet. Die Akzeptanz der Vergaberegeln hat sich insgesamt deutlich erhöht.“ (Bundesregierung, 2003).

<sup>158</sup> EuGH, NVwZ 1996, S. 367.

schutzes bei einer deutschen Auftragsvergabe ihre Rechte nicht geltend machen konnten<sup>159</sup>.

Daraufhin erfolgte im Jahre 1999 mit dem Vergaberechtsänderungsgesetz (VgRÄG)<sup>160</sup> eine erneute Anpassung des Vergaberechts. Ein neu eingefügter vierter Teil des GWB (§§ 97 bis 129 GWB) regelt allgemeine Grundsätze<sup>161</sup> und Begriffsbestimmungen zum Vergabeverfahren sowie detaillierte Vorschriften über das Nachprüfungsverfahren und erteilt die Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen. Es wurde darauf aufbauend eine neue Vergabeverordnung (VgV) erlassen, die die Beachtung der jeweiligen Verdingungsordnung vorschreibt und das Bindeglied zwischen Gesetz und Verdingungsordnung darstellt.

Diese Verteilung der vergaberechtlichen Vorschriften auf die drei genannten Ebenen wird auch als Kaskade bezeichnet (siehe Abbildung 8). Aus reinem Verwaltungsinnenrecht<sup>162</sup> wurde so außenwirksames Wettbewerbsrecht<sup>163</sup>, das durch seine Kernnorm des § 97 Abs. 7 GWB den Bietern einen Anspruch auf Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften gewährt.

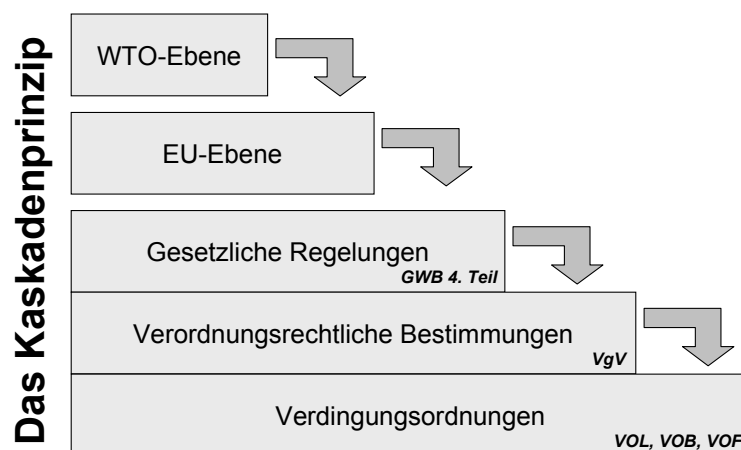


Abbildung 8: Das Kaskadenprinzip (BMI, 2006)

<sup>159</sup> Byok, NJW 1998, S. 2774–2775.

<sup>160</sup> In einem Gutachten für das BMWi zeigte Franke den Erfolg des VgRÄG auf. Demnach habe sich der durch das VgRÄG entstandene Rechtsschutz oberhalb der Schwellenwerte bewährt. Eine Befragung von Anwendergruppen hätte gezeigt, dass die am Vergabeverfahren Beteiligten nach Einführung des VgRÄG mehr Sorgfalt bei der Vorbereitung, Bewerbung und Durchführung von Vergabeverfahren erkennen ließen (Franke, 2003, S. 5).

<sup>161</sup> Zur Abgrenzung zwischen Regeln und Grundsätzen im Vergaberecht vgl. Burgi, 2008, S. 31–32.

<sup>162</sup> Das BVerwG hat allerdings mit Urteil vom 02.05.2007 den Verwaltungsrechtsweg im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der europarechtlich festgelegten Schwellenwerte für nicht eröffnet erklärt und begründete dies u. a. damit, dass der Staat „bei der Vergabe öffentlicher Aufträge... als Nachfrager am Markt tätig (werde), um einen Bedarf an bestimmten Leistungen zu decken. In dieser Rolle als Nachfrager unterscheidet er sich nicht von anderen Marktteilnehmern“ (NVwZ, 2007, Seite 737–742).

<sup>163</sup> Heinze, 2005, S. 41.

Im Rahmen der von der Bundesregierung beschlossenen Initiative zum Bürokratieabbau<sup>164</sup> wurde im Frühjahr 2003 eine Arbeitsgruppe „Verschlankung des Vergaberechts“ eingerichtet, die Ende 2003 Vorschläge für ein gestrafftes Vergaberecht vorlegte, worauf die Bundesregierung bis Ende 2004 einen Gesetz- und Verordnungstext entwarf. Der Entwurf sah eine Aufgabe des bestehenden Kaskadensystems vor. Ein überarbeitetes und ergänztes GWB hätte danach auf eine VgV verwiesen, in der künftig das materielle Vergaberecht zusammengeführt worden wäre. Angesichts zum Teil starker Widerstände<sup>165</sup> gegen eine Aufgabe der Kaskade und unter dem Eindruck der angekündigten Neuwahlen im Herbst 2005 wurden die Reformbemühungen eingestellt. Auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 wurde beschlossen, das Vergaberecht im bestehenden System zu reformieren. Die Normenkaskade blieb somit erhalten.

Der europäische Gesetzgeber gab den Mitgliedstaaten im Jahre 2004 vor, ein voll-elektronisch arbeitendes dynamisches Beschaffungssystem für Beschaffungen marktüblicher Leistungen zu definieren und präzise Vorschriften für die Einrichtung und die Arbeitsweise eines solchen Systems festzulegen. Es soll sichergestellt werden, dass jeder Wirtschaftsteilnehmer, der sich an E-Vergabe beteiligen möchte, gerecht<sup>166</sup> behandelt wird. Um dem Nachdruck zu verleihen, legte die EU Ende 2004 einen Aktionsplan<sup>167</sup> speziell für die E-Vergabe und legte Mitte 2006 einen E-Government-Aktionsplan<sup>168</sup> mit Terminen für die Einführung von E-Vergabe nach. Der Aktionsplan soll in den Mitgliedstaaten einen nahtlosen Übergang zur E-Vergabe ermöglichen. Aber es soll auch Bürokratie abgebaut und die durchgängige Umsetzung des neuen Rechtsrahmens in der ganzen EU sichergestellt werden. Darüber hinaus wird versucht Hindernissen vorzubeugen, falls die einzelnen Mitgliedstaaten inkompatible Systeme einsetzen. Aufgabe der Mitgliedstaaten ist es, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene

---

<sup>164</sup> Heckmann nannte das bis dahin entstandene nationale und europäische Vergaberecht so komplex und kompliziert, dass es allenfalls mit dem Dickicht des Steuerrechts vergleichbar sei (Heckmann, 2003, S. 73). Interessant ist diese Auffassung deshalb, weil die VOL/A eigentlich nur aus 32 Paragraphen besteht. Heckmann sah im anstehenden Einsatz von E-Vergabe die Chance, dass das Vergaberecht evaluiert und zwangsläufig novelliert wird (Heckmann, 2003, S. 88).

<sup>165</sup> Franke stellte in einer Fragebogenaktion fest, dass die Anwendergruppen die Praktikabilität, Effizienz und Transparenz des Kaskadenprinzips überwiegend negativ bewertet hatten. Vergabekammern und Anwälte hätten sich besonders negativ geäußert. Auffallend sei, dass sich nur die Verbände positiv zum Kaskadenprinzip geäußert hätten (Franke, 2003, S. 53).

<sup>166</sup> Damit ist gemeint, dass jedes Unternehmen in die Lage versetzt werden muss, europaweit mit technischen Mitteln auf alle Vergabeverfahren zugreifen zu können. Dazu müssen zum einen technische Voraussetzungen definiert sein, um deren Erfüllung sich die Unternehmen bemühen können sollen, und zum anderen sollen rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden, damit der Einsatz der Technik überhaupt möglich ist.

<sup>167</sup> EU-Kommission, 2004.

<sup>168</sup> EU-Kommission, 2006.

eigene Aktionspläne zu entwerfen<sup>169</sup>. Nach dem E-Government-Aktionsplan sollen die Mitgliedstaaten europaweit alle öffentlichen Verwaltungen in die Lage versetzen, ihre gesamte Auftragsvergabe zu 100 Prozent elektronisch abzuwickeln und dafür sorgen, dass bis 2010 mindestens 50 Prozent der öffentlichen Aufträge oberhalb des EU-Grenzwerts<sup>170</sup> tatsächlich elektronisch vergeben werden. Angesichts des Ablaufs der Umsetzungsfrist der EU-Richtlinien zum 31. Januar 2006 sind die zuständigen Verdingungsausschüsse im Januar 2006 tätig geworden und haben eine Neufassung der Regelwerke beschlossen. Diese wurden im Bundesanzeiger verkündet und haben seither Rechtskraft erlangt.

### 3.2.3 Zu den Grenzen des Vergaberechts

Das Vergaberecht versucht über Normen den Wettbewerb zu fördern und dabei „Waffengleichheit“ zwischen dem Staat und dem Markt herzustellen. Diese können jedoch auch erwünschte Steuerungsbeziehungen überlegen. So beschreibt Handler<sup>171</sup> das Spannungsverhältnis von Wettbewerbs- und Innovationsintensität, wonach es Anreize zu Innovationen gibt, wenn der Wettbewerb schwächer ist, aber Innovationen gedämpft werden, wenn der Wettbewerb stärker ist („Schumpeter-Effekt“<sup>172</sup>, siehe Abbildung 9).

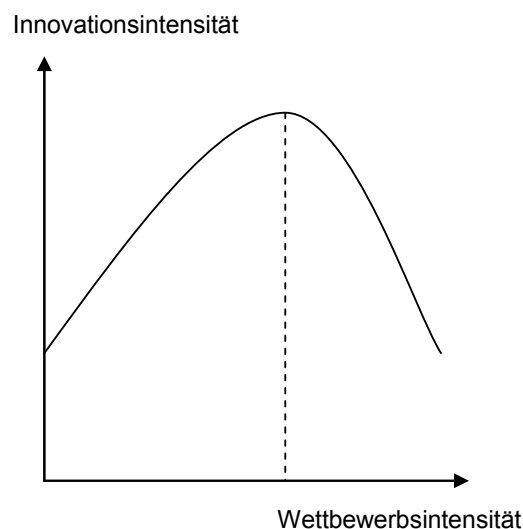


Abbildung 9: Zusammenhang Wettbewerbs- und Innovationsintensität (Handler, 2005, S. 22)

<sup>169</sup> Vgl. Wakeling, 2005.

<sup>170</sup> Aufträge ab 50.000 Euro für einfache öffentliche Dienstleistungen.

<sup>171</sup> Handler, 2005, S. 20–23.

<sup>172</sup> Schumpeter hat darauf hingewiesen, dass gegenwärtige Marktmacht das Erfolgsrisiko von Innovationen verringert und dass künftig zu erwartender Marktmachtzuwachs als Folge von Innovationen diese stimulieren. Aghion/Bloom/Blundell/Griffiths/Howitt (2002) haben den Ansatz von Schumpeter empirisch überprüft und Evidenz für eine optimale Wettbewerbsintensität gefunden (vgl. Handler, 2005, S. 22).

Insofern kann der Anreiz zu Innovationen für die Wirtschaftsunternehmen verloren gehen, wenn bei der Vergabe öffentlicher Aufträge der niedrigere Preis im Vordergrund steht. Betriebswirtschaftliche Wirkungen können somit wettbewerbsrechtlich nur bedingt gesteuert werden<sup>173</sup>. Dieser Argumentation halten Inderst/Wey entgegen, dass Käufermacht häufig höhere Investitionsanstrengungen auf der Herstellerseite induziert<sup>174</sup>, zumal vor allem marktstarke Käufer letztendlich selbst stärker von den Innovationen und Verbesserungen ihrer Lieferanten profitieren würden<sup>175</sup>. Nur bei vollkommener Konkurrenz, d. h. auf einem vollkommenen Markt, ist allerdings die höchste Wettbewerbsintensität gewährleistet. Gelingt es einem Anbieter, die Bedingungen des vollkommenen Marktes in einen oder anderen Punkt auszuhebeln, gewinnt er, zumindest in Grenzen, einen autonomen Preisspielraum und steigt damit in eine monopolartige Stellung auf (siehe Tabelle 4). Am stärksten eingeschränkt ist der Wettbewerb bei einem Angebots-Monopol<sup>176</sup>.

Tabelle 4: Marktformen (angelehnt an Wöhe, 2002, S. 499)

<b>Anbieter</b> <b>Nachfrager</b>	<b>Viele kleine Anbieter</b>	<b>Wenige mittelgroße Anbieter</b>	<b>Ein großer Anbieter</b>
<b>Viele Kleine</b>	Vollkommene Konkurrenz	Angebotsoligopol	Angebotsmonopol
<b>Wenige Mittelgroße</b>	Nachfrageoligopol	Bilaterales Oligopol	Beschränktes Angebotsmonopol
<b>Ein Großer</b>	Nachfragemonopol	Beschränktes Nachfragemonopol	Bilaterales Monopol

Mit der VOL/A versucht das BMWi der Vergabestelle Werkzeuge an die Hand zu geben, um sich auf dem Markt bewegen und die verschiedenen Facetten des Marktes erfassen zu können. Aber wie alle Werkzeuge hängen auch die vergaberechtlichen Hilfsmittel von den persönlichen Fähigkeiten ihrer Anwender ab und können ihre Leistungsfähigkeit nur entfalten, wenn die Vergabestelle sowohl die Dynamik des Marktes einschätzen als auch die Wirkung ihrer Werkzeuge beherrschen lernt. Damit bleibt es letztlich Aufgabe der Vergabestellen in spezifischen Märkten (wie das PTLV bei polizeispezifischen Leistungen), sich „ihren Markt“ selbst zu entwickeln, um eine optimale Wettbewerbsintensität zu finden.

<sup>173</sup> Vgl. Pietzcker, 2007, S. 1225–1232.

<sup>174</sup> Inderst/Wey, 2003.

<sup>175</sup> Inderst/Wey, 2007.

<sup>176</sup> Wöhe, 2002, S. 499.

### Soziale Aspekte vs. Haushaltsrecht und Sparsamkeit

Nach Ansicht von Höpfl<sup>177</sup> bedeutet die Forderung der EU-Kommission nach nicht-diskriminierenden Verfahren, dass eine Vergabe an Unternehmen möglich sein muss, die sich nicht vor allem durch Lohn- und Gehaltsdumping die Wettbewerbsvorteile verschaffen. Es dürfe nicht der Fall eintreten, dass Unternehmer, die freiwillig bereit sind, Schritte in Richtung dieser Form des sozialen und nachhaltigen Wirtschaftens zu gehen, bei öffentlichen Aufträgen verfahrensrechtliche Nachteile in Kauf nehmen müssen.

Der Deutsche Juristinnenbund (djb)<sup>178</sup> vertritt die Auffassung, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge ein geeignetes Instrument zur Durchsetzung der Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben darstellt (Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung aufgrund Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG). Zudem erlaube Art. 4 Abs. 1 CEDAW<sup>179</sup> (UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau) zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der auch faktischen Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Der djb fordert daher eine Verknüpfung von öffentlicher Auftragsvergabe und freiwilliger staatlicher Leistungsgewährung mit dem Nachweis der Einhaltung der Diskriminierungsverbote sowie die Berücksichtigung der Durchführung effektiver Gleichstellungsmaßnahmen durch Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Nach Ansicht des djb zeigen insbesondere die langjährigen Erfahrungen in den USA, dass ein externes Anreizsystem wie die öffentliche Auftragsvergabe ein effektives Instrument zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft sei.

Die EU-Kommission<sup>180</sup> hat solche Möglichkeiten indirekt zur Verfügung gestellt. Der öffentliche Auftraggeber ist frei, den Auftragsgegenstand vertraglich so zu definieren, dass er auch der Erreichung seiner sozialpolitischen Ziele dient, sofern es verschiedene Lösungen gibt, um den Ansprüchen des Auftraggebers gerecht zu werden<sup>181</sup>. Allerdings gilt diese Freiheit nicht unbegrenzt. Ein öffentlicher Auftraggeber muss die Regeln und allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts beachten. Dies bedeutet nach Auffassung der EU-Kommission z. B., dass der Gegenstand eines öffentlichen Auftrages nicht so definiert werden kann, dass sein Ziel oder sein Ergebnis die

---

<sup>177</sup> Höpfl, 2004, S. 9–11.

<sup>178</sup> djb, 2007.

<sup>179</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW).

<sup>180</sup> EU-Kommission, 2001, S. 7.

<sup>181</sup> Vgl. Hegele, 2005, S. 9–18.

Beschränkung des Marktzugangs auf nationale Unternehmen zu Ungunsten von Bietern aus anderen Mitgliedstaaten ist. Vergabestellen haben insofern einen gewissen Handlungsspielraum<sup>182</sup>, um soziale Aspekte zu berücksichtigen. Um diesen allerdings auszuschöpfen, bedarf es eines hohen Maßes an Wissen, Können und Erfahrung der Mitarbeiter der Vergabestelle, die eine sehr sorgfältige Beschreibung der geforderten Leistung im Vorfeld einer Ausschreibung erfordert. Sobald die Ausschreibung erfolgt ist, sind nur noch die Verfahrensvorschriften des Vergaberechts sowie die Aspekte des Haushaltsrechts und der Sparsamkeit zu berücksichtigen.

### 3.3 Die Auswirkungen der Zentralisierung der Beschaffungsvorgänge

Eine wirkungsvolle Aufgabenerledigung ist möglich, wenn ein definierter und geordneter organisatorischer Rahmen vorliegt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Unsicherheit bei den Beschäftigten entsteht und einer zweckgerichteten Aufgabenerledigung zuwider läuft. Nach Thom/Ritz<sup>183</sup> gewährleisten gerade bürokratische Organisationen unter bestimmten Bedingungen eine effiziente Aufgabenerfüllung. Allerdings haben sich die Anforderungen an den öffentlichen Sektor deutlich verändert (siehe Tabelle 5), so dass zumindest die früher noch gültigen Bedingungen immer weniger gegeben sind. Dies hat gravierende Auswirkungen sowohl auf die Organisation als auch auf die Mitarbeiter und vor allem auf die Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung.

**Tabelle 5: Veränderte Anforderungen an den öffentlichen Sektor (Thom/Ritz, 2008, S. 7)**

Früher	Heute
Überschaubare Sachverhalte und Problembereiche	Unübersichtlichkeit und Komplexität
Relativ konstante Verhältnisse	Dynamischer Wandel
Klare Wirkungszusammenhänge	Vernetzung und Multikausalität
Rechtsstrukturen nach dem Trennungsprinzip	Kombinationen und Alternativen

<sup>182</sup> Der Wissenschaftliche Beirat des BMWi warnt allerdings davor, dass die Einbindung vergabefremder Ziele, vor allem zur Steuerung politischer Ziele, auf die Wettbewerbsfähigkeit wirke und die Korruptionsanfälligkeit der Vergabe erhöhe. Würden diese durch spezifische Ausschreibungskriterien in Form der Anforderungen an Unternehmen eingebracht, wie Tariftreue (vgl. Steiff/André, 2008, S. 364–367), schränken sie die Anzahl der Wettbewerber ein und könnten als Mechanismus zur versteckten Begünstigung bestimmter Anbieter genutzt werden (BMW, 2007, S. 7, Rn. 15); vgl. auch BDI, 2007, S. 10 sowie Frenz, 2007, S. 17–23.

<sup>183</sup> Thom/Ritz, 2008, S. 7.

Zahlreiche öffentliche Auftraggeber haben begonnen, ihre Vergabestellen zu zentralisieren<sup>184</sup>, um die zunehmende rechtliche Komplexität im Vergabewesen zu beherrschen und um durch Bündelungseffekte beim Abschluss von Rahmenverträgen<sup>185</sup> zu günstigeren Einstandskosten zu gelangen. Zusätzlich gibt es auf allen staatlichen Ebenen Bemühungen, die übergreifende Zusammenarbeit der Vergabestellen zu stärken<sup>186</sup>.

Diese Bemühungen gehen davon aus, dass eine solche Zusammenarbeit folgende Vorteile ermöglicht:

- Bündelung größerer Stückzahlen und damit die Erwirtschaftung von Preisvorteilen und besseren Konditionen.
- Rahmenverträge, die Vergabestellen für eine Vielzahl von Bedarfsträgern mit einem oder mehreren Lieferanten abschließen, ermöglichen den Erwerb kleiner Mengen für einen Bedarfsträger, aber zu den Konditionen, die für alle an den Rahmenvertrag angeschlossenen Bedarfsträger gelten.
- Intensiver Erfahrungsaustausch.
- Spezialwissen kann einer größeren Anzahl von Vergabestellen verfügbar gemacht werden.
- Ausarbeitung standardisierter Verdingungsunterlagen<sup>187</sup>, die zu Kosteneinsparungen sowohl für die öffentliche Hand als auch für die privaten Anbieter führen.

Die EU<sup>188</sup> sieht allerdings in der Zentralisierung auch die Gefahr einer überzogenen oder missbräuchlichen Beschaffungspraxis, da diese die Bildung von Einkaufskartellen begünstigt<sup>189</sup>, die letztlich im Gegensatz zur Intention der „Waffengleichheit“ im Vergaberecht stehen.

---

<sup>184</sup> Vgl. Schinzer, 2006, S. 1.

<sup>185</sup> Rahmenverträge sind öffentliche Aufträge, die öffentliche Auftraggeber an ein oder mehrere Unternehmen vergeben können, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere über den in Aussicht genommenen Preis. Die öffentlichen Auftraggeber dürfen für dieselbe Leistung nicht mehrere Rahmenverträge vergeben (§ 3 a Nr. 4 Abs. 1 VOL/A).

<sup>186</sup> BMWi, 2007, S. 17–19.

<sup>187</sup> Die Verdingungsunterlagen umfassen die Gesamtheit aller Schriftstücke, Pläne und Zeichnungen, mit welchen der öffentliche Auftraggeber die geforderte Leistung nach Art und Umfang festlegt und damit den vertraglichen Inhalt sowie die vertraglichen Umstände definiert (vgl. Würfele, 2006, S. 119).

<sup>188</sup> EU-Kommission, 2006.

<sup>189</sup> Das Streben nach Bündelung hat Grenzen, sofern mehrere Körperschaften Einkaufsgemeinschaften bilden. So liegt nach Urteil des OLG Koblenz ein („Einkaufs-“)Kartell im Sinne des § 1 GWB vor, wenn sich die durch die Bündelung der Nachfrage bewirkte Wettbewerbsbeschränkung spürbar auf die Marktgegenseite auswirkt



Die Stärkung der Beschaffung in der Behördenstruktur und der Kompetenzaufbau über die Vergaberichtlinien hinaus sowie der Aufbau eines Systems der kontinuierlichen Evaluierung der Beschaffungsprozesse für die Implementierung<sup>190</sup> von Best Practice in der Beschaffung<sup>191</sup> sollte nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats des BMWi dazu führen, dass die öffentliche Hand analog der Wirtschaft die Beschaffung nicht als Verwaltungsaufgabe, sondern als wesentliches Element des öffentlichen Handelns wahrnimmt<sup>192</sup>. Dezentrale Strukturen seien sinnvoll<sup>193</sup>, wenn der Bedarf an die örtliche Nachfrage angepasst werden müsse, da es für zentrale OE nicht einfach sei, die Bedürfnisse dezentraler Nachfrager mit dezentral erwünschter Leistungsvielfalt gegenüber einer zentralen Standardisierung abzugrenzen und wirksam in Kompromisse überzuführen<sup>194</sup>. Daher sieht der Wissenschaftliche Beirat die Zusammenlegung von Vergabestellen als angebracht an<sup>195</sup>. Auch unterstützen vor allem die Rechnungshöfe die Ansätze der Landesregierungen zur Zentralisierung<sup>196</sup>. Schinzer<sup>197</sup> vertritt die Auffassung, dass die verteilt anfallenden Bedarfe zentral erkannt, homogenisiert und gebündelt werden müssten, ohne dass sich dabei die zentrale Vergabestelle zu stark als „Beschaffungsverhinderungsstelle“ darstellen dürfe und merkt kritisch an: „Haben die

---

(Gemeinden hatten unter der Führung eines Interessenverbandes eine Einkaufsgemeinschaft für feuerwehrtechnische Sacheinrichtungen und Löschfahrzeuge gebildet). Eine Freistellung von dem Kartellverbot durch eine unmittelbare oder entsprechende Anwendung von § 5 c GWB sei dann nicht möglich. Wegen dieses Kartellrechtsverstößes stehe den betroffenen Herstellern und/oder Händlern ein Unterlassungsanspruch nach § 35 Abs 3 GWB zu (OLG Koblenz, Urteil vom 05.11.1998, IBR 1999, S. 99), vgl. auch Arnold/Eßig, 2002, S. 30.

<sup>190</sup> Implementierung ist nach Heinrich/Heinzl/Roithmayr die Phase im Phasenmodell, deren Zweck die Realisierung eines Systementwurfs ist, also die Überführung eines logischen Modells in ein physisches Modell (Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 313).

<sup>191</sup> BMWi, 2007, S. 16, Rn. 53.

<sup>192</sup> Der Wissenschaftliche Beirat des BMWi weist daraufhin, dass es im Interesse des Käufers liegen sollte, langfristigen Gesichtspunkten nachzugehen. Allerdings stehe gerade die öffentliche Hand in der Gefahr, mit ihren einjährigen Budgetzyklen sowie einer de-facto-Verpflichtung zum Kauf beim Billigstanbieter Marktstrukturen unberücksichtigt zu lassen. Wohl auch deshalb existiere in Europa generell der Trend, höhere Beschaffungsvolumina in einer kleineren Anzahl an Beschaffungsstellen zu aggregieren (BMWi, 2007, S. 16, Rn. 57).

<sup>193</sup> Der Wissenschaftliche Beirat des BMWi sieht eine Ergänzungsmöglichkeit durch den Aufbau von Serviceeinheiten, „welche neben Dienstleistungen wie Weiterbildung, Kompetenzaufbau und Beratungen auch die Beschaffung von standardisierten Produkten z. B. über Rahmenverträge, auf die kleinere Beschaffungseinheiten Zugriff haben, übernehmen könnte“ (BMWi, 2007, S. 16, Rn. 63).

<sup>194</sup> BMWi, 2007, S. 16, Rn. 56.

<sup>195</sup> BMWi, 2007, S. 22, Rn. 84.

<sup>196</sup> Vgl. Rechnungshof Thüringen, 2001, S. 110.

<sup>197</sup> Schinzer, 2006, S. 20.

Organisationsberater nicht die letzten zehn Jahre genau das Gegenteil gepredigt und für die Dezentralisierung<sup>198</sup>, sprich Eigenverantwortung, gekämpft?“.

### 3.3.1 Bündelungsansätze einzelner europäischer Länder

In Österreich wird die Beschaffung von der Bundesbeschaffungs GmbH<sup>199</sup> gebündelt. Sie wurde per Ministerratsbeschluss von der Bundesregierung Österreich beauftragt, das Thema elektronische Angebotsabgabe für Bundesdienststellen voranzutreiben. In diesem Sinne wurde mit dem Tochterunternehmen der Wiener Zeitung, der auftrag.at ausschreibungsservice GmbH & Co KG, ein Kooperationsabkommen geschlossen, um gemeinsam eine Plattform zu entwickeln, die die elektronische Abwicklung von Vergabeverfahren ermöglicht.

Die gleiche Konstellation findet sich auch in Finnland. Dort ist die Hansel Ltd.<sup>200</sup> die zentrale Beschaffungseinheit der finnischen Regierung. Die Hauptaufgabe der Gesellschaft ist die Veröffentlichung von Aufträgen der öffentlichen Verwaltung. Zusätzlich ist die Hansel Ltd. für Verträge verantwortlich und sie bietet Rat zu E-Tendering-Verfahren sowie zu vertraglicher Verwaltung an.

Eine andere Konstruktion mit einer beim Finanzministerium angesiedelten Gesellschaft ist das Staatliche Handelszentrum Ríkiskaup<sup>201</sup> in Island. Ríkiskaup ist sowohl zentrale Beschaffungsorganisation als auch Berater bei gesetzlichen oder kommerziellen Fragestellungen, ohne aber bislang elektronische Ausschreibungen vorzunehmen.

Eine weitere interessante Variante hat Ungarn aufgebaut. Dort gibt es einen Rat<sup>202</sup>, der nur dem Parlament gegenüber verantwortlich und von der Regierung unabhängig ist. Der Rat überwacht die Rechtsanwendung, nimmt zu Gesetzesentwürfen Stellung, gibt Empfehlungen zu Marken (ohne Rechtskraft), sammelt und veröffentlicht statistische

---

<sup>198</sup> Die Wirtschaft ist hier bereits frühzeitig andere Wege gegangen. Renner/Schwengels nennen Hewlett Packard. Dort wurden bereits Mitte der Neunziger Jahre organisatorische Veränderungen vorgenommen. Während z. B. vorher die Ländervertretungen von Hewlett Packard und auch die Niederlassungen in den einzelnen Ländern relativ eigenständig arbeiteten, sollten die Aktivitäten stärker gebündelt und zentralisiert werden. Das Ziel dieser Zentralisierung war die Schaffung einer global identischen Organisation und identischer Vorgehensweisen in allen Ländervertretungen und Niederlassungen. Im Zuge dieses Wandels wurde die Beschaffung bei Hewlett Packard in Deutschland so verändert, dass der Einkauf nicht mehr von den Niederlassungen vorgenommen wurde, sondern nun von einem neu gebildeten Zentraleinkauf (Renner/Schwengels, 2000, S. 27–28).

<sup>199</sup> Vgl. [https://bbg.portal.at/internet/ElektronischerEinkauf/eTendering/\\_start.htm](https://bbg.portal.at/internet/ElektronischerEinkauf/eTendering/_start.htm).

<sup>200</sup> Vgl. <http://www.hansel.fi/index.php?id=286&action=empty&lang=en&s=1>.

<sup>201</sup> Vgl. <http://www.rikiskaup.is/english/nr/73>.

<sup>202</sup> Es handelt sich hierbei um das Public Procurement Council, bestehend aus einem hauptamtlichen Präsidenten und jeweils sechs Vertretern für öffentliche Interessen, für öffentliche Auftraggeber und für Auftragnehmer (vgl. [http://www.kozbeszerzes.hu/nid/Basic\\_information](http://www.kozbeszerzes.hu/nid/Basic_information)).

Daten über die öffentliche Beschaffung, gibt die offizielle Zeitschrift des „Öffentlichen Besorgungsrates“, das „Öffentliche Besorgungsbulletin“, heraus und veröffentlicht Benachrichtigungen bei Auftragserteilung.

In Irland wird mit der National Public Procurement Policy Unit (NPPPU)<sup>203</sup> ein zentraler Betriebsansatz verfolgt. Die Behörde führt elektronische Beschaffungssysteme, die der E-Procurement-Strategie der Regierung folgen, aus und ist für die Strategie zur Implementierung von E-Procurement im irischen öffentlichen Sektor verantwortlich. Dies schließt den Betrieb der nationalen Tendering-Website<sup>204</sup> sowie den Betrieb eines Netzwerkes für Andere im öffentlichen Sektor ein.

Eine ähnliche Konstruktion verfolgt die Slowakei mit dem Office for Public Procurement<sup>205</sup>.

In Schweden ist die Organisation Swedish National Financial Management Authority für das Finanzmanagement zuständig, zu dem auch der Betrieb der zentralen E-Tendering-Plattform gehört<sup>206</sup>. Mit dieser Plattform arbeiten mittlerweile insgesamt 12 zentrale Behörden.

In der Schweiz liegt die Verantwortlichkeit für die Beschaffung beim Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB). Das KBB ist dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) angegliedert. Es erbringt Dienstleistungen für das BBL, die Ämter der Bundesverwaltung und die öffentlichen Unternehmungen des Bundes<sup>207</sup>.

Verglichen mit den Aufgaben des BeschA in Deutschland lässt sich feststellen, dass die Initiativen der EU offensichtlich wirken und die einzelnen Mitgliedsstaaten zentrale Organisationen bilden, die sich nur gering in ihrer Ausgestaltung unterscheiden. Unterschiede gibt es sicherlich in der Rechtsform der Organisation und der Ausgestaltung der ihnen übertragenen Aufgaben. Grundsätzlich ist es aber ihre Aufgabe, zur zentralen Bündelung von Beschaffungsmaßnahmen beizutragen<sup>208</sup>.

---

<sup>203</sup> Vgl. [http://www.etenders.gov.ie/aboutus/aboutus\\_npppu.aspx](http://www.etenders.gov.ie/aboutus/aboutus_npppu.aspx).

<sup>204</sup> Vgl. <http://www.etenders.gov.ie>.

<sup>205</sup> Vgl. <http://www.uvo.gov.sk/>.

<sup>206</sup> Vgl. <http://www.avropa.se>.

<sup>207</sup> Vgl. <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00415/index.html?lang=de>.

<sup>208</sup> Weitere factsheets zu den Mitgliedsstaaten sind unter <http://www.epractice.eu/factsheets> nachlesbar.

### 3.3.2 Qualifizierungsanforderungen

Qualifikation und Motivation der Beschäftigten gelten als erfolgskritische Faktoren einer Verwaltung. Dabei ist zu beobachten, dass immer weniger Personal quantitativ und qualitativ mehr Arbeit zu bewältigen hat. Gleichzeitig nimmt die Erwartungshaltung an die Serviceleistung der Verwaltung weiter zu. Erwartet wird auch, dass Flexibilität im Umgang mit neuen Aufgaben oder neuen fachlichen und technischen Anforderungen gewährleistet wird.

Verwaltungen unterscheiden sich zunehmend durch die Kompetenz ihrer Beschäftigten und die Qualität ihrer Arbeitsergebnisse. Es ist wichtig, die Motivation der Beschäftigten für ihre eigene Weiterentwicklung zu erhalten und weiter zu fördern<sup>209</sup>. Eine zielgerichtete Personalentwicklung<sup>210</sup> ist elementarer Bestandteil von Reformprozessen auch in der öffentlichen Verwaltung<sup>211</sup>. Mit ihr sollen das Leistungs- und Entwicklungspotenzial der Beschäftigten erkannt, gezielt erhalten und verwendungsbezogen oder verwendungsneutral weiter entwickelt werden. Dabei ist es wichtig, die Interessen der Beschäftigten soweit wie möglich mit einzubeziehen, um deren Motivation und Arbeitszufriedenheit zu fördern<sup>212</sup>.

Mit der Zentralisierung der Beschaffungszuständigkeit erfolgt zwangsläufig auch eine Bündelung der mit Beschaffungs- bzw. Vergabekompetenz ausgestatteten Mitarbeiter in den ZBStn. Allerdings werden dazu bei den Beschaffungsstellen selten neue Mitarbeiter mit einer spezifischen Ausbildung eingestellt, sondern es werden regelmäßig diejenigen rekrutiert, die sich in der Vergangenheit vermehrt mit Beschaffungen beschäftigt haben.

Das Personal einer ZBSt muss sich aber auf die neuen Gegebenheiten der Wirtschaft einstellen können. Beschaffung heißt heute Schnittstellen in großer Anzahl und mit unterschiedlichsten Bedürfnissen zu managen<sup>213</sup>. Lagen früher die Schwerpunkte vor

---

<sup>209</sup> Vgl. Arndt, 2005, S. 194–200.

<sup>210</sup> Die hessische Landesverwaltung bietet dazu ausreichende Möglichkeiten. Allein der Hessische Verwaltungsschulverband (HVSV) hatte 2008 insgesamt 66 Seminare zum Thema „Persönliche, soziale und kommunikative Kompetenz“ im Programm (siehe <http://www.hvsv.de>).

<sup>211</sup> Vgl. Lorse, 2008, S. 145–158.

<sup>212</sup> Vgl. BMI, 2007.

<sup>213</sup> Hinsichtlich der Komplexität der in den Vergabestellen zu behandelnden Sachverhalte führt Bartl aus: „Die mit vielen Vergabeverfahren verbundenen Probleme sind teils derart komplex, dass man es einem oder mehreren Mitarbeitern gar nicht zumuten kann, die entsprechenden Arbeiten unter dem Aspekt der Sachkunde und Verantwortlichkeit ohne Dritthilfe auszuführen“ (Bartl, 2000, S. 7).

allem in der Fachkompetenz, so haben heute Sozial-, Methoden- und persönliche Kompetenz deutlich an Bedeutung gewonnen (siehe Abbildung 10).

Die Vielzahl der Aufgaben erfordert Organisationswissen und Kreativität für innovative Lösungen. Weiterhin sind das Verhandeln mit den unterschiedlichen Personen, Konflikt- und Kooperationsfähigkeit ebenso Grundlagen wie Team- und Netzwerkfähigkeit. Der professionelle Umgang mit moderner Informationstechnologie wird schlichtweg vorausgesetzt. Der Qualifikationsbedarf für die Beschaffungsstellen steigt somit stetig an.

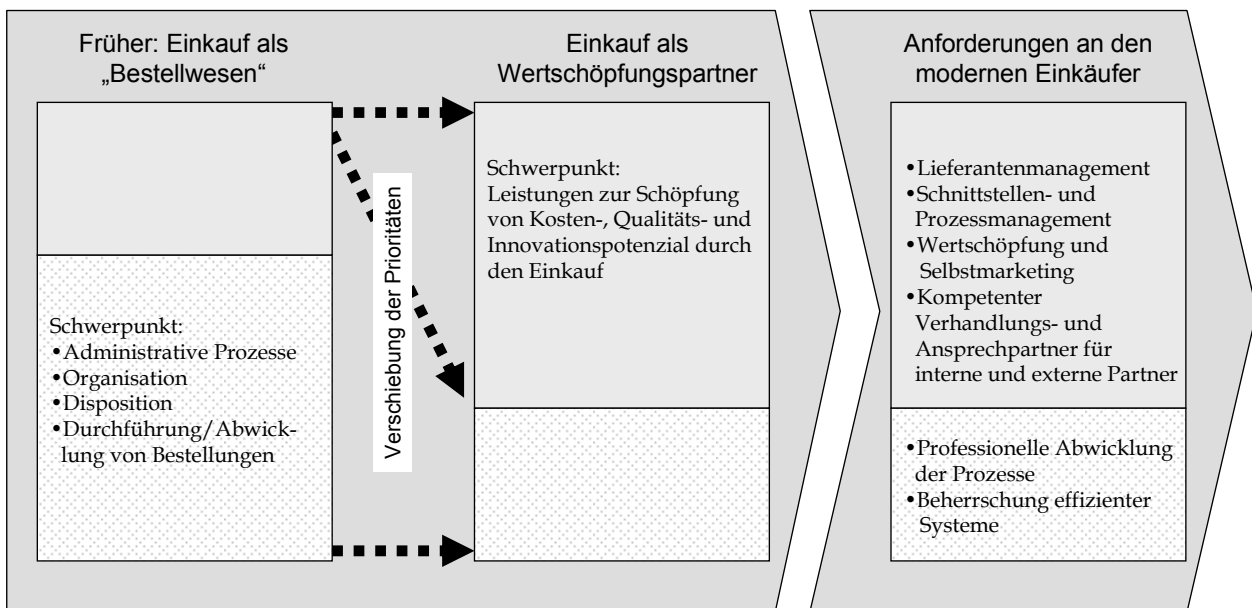


Abbildung 10: Entwicklung zum modernen Einkäufer (angelehnt an <http://www.BME.de>)

Zu den empfohlenen Methoden der Qualifikationssteigerung gehören das Studium von Fachliteratur und Zeitschriften, der Besuch externer fachorientierter Schulungen (z. B. zu Vergaberecht, Wirtschaftlichkeitsrechnungen, Marktanalyse, Lieferantenauswahl) sowie die Bereitschaft zur teamorientierten Schulung (z. B. Verhandlungs- und Gesprächsführung, Teambildung, Konfliktmanagement) oder auch interne Schulungen (z. B. „E-Learning“-Module, siehe Kapitel 4.8).

Soweit Prozessmanagement<sup>214</sup> zum Einsatz kommen soll, müssen die Mitarbeiter der ZBSt die sich daraus ergebenden Konsequenzen in den eigenen Arbeitsalltag integrieren und im Grunde damit auch fertig werden können<sup>215</sup>. Sie müssen sich weiterhin an Dienstanweisungen und andere Vorgaben halten und trotzdem ihr tägliches Handeln nach Prinzipien wie dem des Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) hinter-

<sup>214</sup> Vgl. HMdIS, 2008, S. 106–129.

<sup>215</sup> Vgl. Laux, 2006, S. 39–52.

fragen können, so dass sie mit Selbstbewusstsein und fachlicher Kompetenz Vorschläge zur Optimierung des Ganzen einbringen können<sup>216</sup>. Außerdem müssen sie notfalls über die nötige Beharrlichkeit verfügen, um ihren Vorschlägen so viel Gewicht zu verleihen, dass sie auch zur Umsetzung kommen.

Den Führungskräften obliegt es nach Laux<sup>217</sup> nicht nur, für die Umsetzung (einschließlich Überprüfung) der rechtlichen Vorgaben zu sorgen. Es liege auch in ihrer Hand, den Mitarbeitern<sup>218</sup> eine Beteiligung<sup>219</sup> einzuräumen und damit eine Basis für Akzeptanz zu schaffen. Vorgesetzte bräuchten sich nicht ausschließlich Sorgen bei der Veranlassung von Veränderungen zu machen, denn Veränderung würde auch positiv gesehen und als Chance wahrgenommen, auch wenn dies seitens der Führungskräfte nicht sofort erkannt werde. Es sei wesentliche Aufgabe der Führungskräfte, auf die Mitarbeiter zuzugehen und diese einzubinden, ohne gleich von positiver oder negativer Einstellung der Mitarbeiter auszugehen. Führungskräfte könnten überrascht sein, welche Wirkungen ihre Vorhaben auslösen könnten. Dazu sei es aber unabdingbar, eine sensible Kommunikation zu betreiben. Über welche Persönlichkeitsmerkmale bzw. Fähigkeiten Führungskräfte in der Verwaltung verfügen sollten, ist durchaus umstritten<sup>220</sup>. Nach der gängigen Praxis zur Auswahl von Führungskräften in der Verwaltung wird Vorgesetzter, wer die höchste Fachkompetenz zur Bearbeitung der anliegenden Sachverhalte nachweisen kann<sup>221</sup>. Auch wenn eine solche Vorgehensweise durchaus nachvollziehbar ist, verkennt sie doch die sich daraus ergebende Konsequenz. Wer nämlich immer die Vorgänge selbst am besten bearbeiten konnte, wird sich nur schwer in Geduld üben können, wenn Andere dieses hohe Fachwissen nicht besitzen und deshalb Qualitätsmängel auftreten.

Soweit dies dennoch gelingt, kann die Führungskraft eine positive Entwicklung des vorhandenen Personalkörpers ermöglichen. Dies setzt allerdings Erfahrung und Führungskompetenz voraus. Ist diese nicht vorhanden, kann es vorkommen, dass die Führungskraft den Kompetenzaufbau des Personalkörpers dadurch einschränkt, dass

---

<sup>216</sup> Vgl. Laux, 2006, S. 15–17.

<sup>217</sup> Vgl. Laux, 2006, S. 53–55.

<sup>218</sup> Nach einer Studie des Haufe Verlags zum Leistungsentgelt ist es nicht damit getan, dass Führungskräfte Rückmeldungen über Leistungen geben. Entscheidender Erfolgsfaktor sei vielmehr, dass sich Führungskräfte im persönlichen Kontakt um die Weiterentwicklung ihrer Mitarbeiter kümmern (Schiefer, 2008, S. 44).

<sup>219</sup> Vgl. Niemeyer, 2004, S. 107–129.

<sup>220</sup> Vgl. Bogumil/Jann, 2005, S. 94–96.

<sup>221</sup> Thom/Ritz gehen davon aus, dass Führungskräfte in der Verwaltung nach möglichst gesetztreuer und exakter Ausführung streben, so dass sie nur eine geringe Fehlertoleranz zulassen. Insoweit würden auch die Nachwuchskräfte nach diesem Muster ausgesucht (vgl. Thom/Ritz, 2008, S. 126).

nur sie komplexe Sachverhalte bearbeitet oder Fehler selbst korrigiert<sup>222</sup>. Dem versuchen Ausbildungsmodelle für die Heranbildung „öffentlicher“ Manager entgegen zu wirken (Studiengänge Public Management oder Public Administration<sup>223</sup>). Im Zuge einer solchen Ausbildung wird Führungskräften nahe gebracht, Geduld aufzubringen und Anderen den nötigen Freiraum zu schaffen, um Fehler selbst erkennen und korrigieren zu können. Wer lernt, sich bei „fremden“ Vorgängen zurückzuhalten und sich lediglich als Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen, wird die Mitarbeiter in die Lage versetzen, anstehende Probleme selbst zu lösen und wird sie dadurch fachlich weiter entwickeln<sup>224</sup>. Der Umgang der Mitarbeiter mit dem komplexen Vergaberecht bedarf einer persönlichen Kompetenz, die nicht allein auf Wissen beruht, sondern steuernde und selektive Elemente beinhaltet. Insofern wird hierbei die Unterstützung durch eine Software wie E-Vergabe auf die Wissensvorhaltung vergaberechtlicher Informationen beschränkt bleiben müssen.

Die Schwächen im Umgang mit Vergaberecht wird E-Vergabe nicht auffangen können. Allerdings dürften Leitungen von Vergabestellen in Versuchung geraten, E-Vergabe als ein Mittel zur Kompensation vergaberechtlichen Know-hows einzusetzen. Damit setzen sie sich aber unweigerlich dem Risiko aus, dass ihre Mitarbeiter sich auf die in E-Vergabe hinterlegten Sachverhalte konzentrieren und hilflos werden, falls der ihnen aktuell vorliegende Fall nicht in E-Vergabe hinterlegt ist. Allein die umfangreiche Rechtsprechung im Vergaberecht lässt erwarten, dass dies häufig der Fall sein wird, falls eine solche Fehlentwicklung seitens der verantwortlichen Führungskräfte eingeschlagen würde.

### 3.3.3 Zur Strategie der Bedarfsbündelung

Leistungen, die von den ZBStn beschafft werden sollen, werden üblicherweise in die Kategorien A-, B- und C-Leistungen<sup>225</sup> zur wertmäßigen Klassifikation im betrieb-

---

<sup>222</sup> Vgl. olev, 2008, S. 5.

<sup>223</sup> Beispielhaft sind hier die Angebote der Uni Kassel (siehe <http://www.mpa.uni-kassel.de/>) und der VFH Wiesbaden (siehe <http://www.vfh-hessen.de/OEM-MPA/index.htm>) zu nennen.

<sup>224</sup> Nach Kotter hat Management vor allem mit dem Phänomen Komplexität zu tun. Eine gut funktionierende Betriebsführung Sorge mit Management für ein ausreichendes Maß an Ordnung und Beständigkeit. Dagegen sei Leadership – Führung im eigentlichen Sinne – mit dem Gedanken des Wandels verbunden. Mehr Veränderung erfordere mehr Führung (Kotter, 1999, S. 54–55).

<sup>225</sup> In die Kategorie A-Leistungen lässt sich aufgrund der Besonderheit polizeispezifischer Anforderungen der Großteil der vom PTLV durchzuführenden Beschaffungsmaßnahmen einordnen, wie z. B. Einsatz-, Funk- und Sondertechnik oder Uniformen. In die Kategorie B-Leistungen fällt insbesondere die Beschaffung der IKT durch die HZD-ZB oder auch die Beschaffung von Mobiliar durch die HCC-ZB. Die Produkte der C-Leistungen werden in Hessen, soweit im Einzelnen wirtschaftlich sinnvoll, über das Katalogsystem von E-Procurement zur Verfügung gestellt. Die Ausschreibung der dazu notwendigen Rahmenverträge erfolgt über

lichen Leistungsprozess<sup>226</sup> eingeteilt. Als Ansatzpunkt für eine Bündelung von Beschaffungsmaßnahmen sowie die Ausschreibung mit E-Vergabe reicht die Einordnung in A-, B- oder C-Leistungen nicht aus. Dazu kommt noch der Verbrauchswert der Leistungen<sup>227</sup>. Abbildung 11 zeigt hierzu einen Einordnungsvorschlag von Arnold/Eßig in Form einer ABC-XYZ-Analyse<sup>228</sup>.

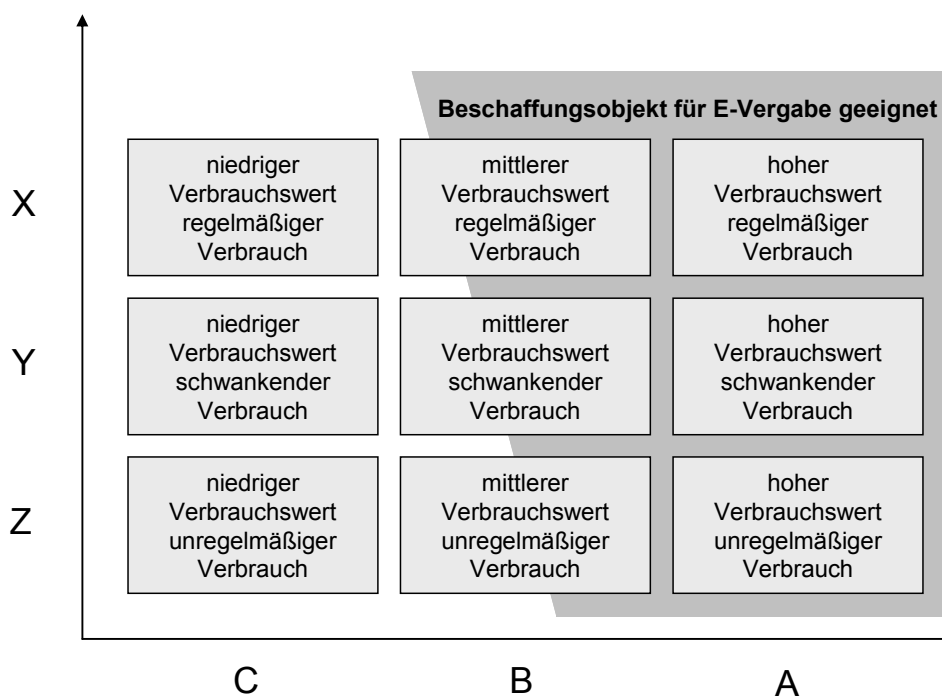


Abbildung 11: ABC-/XYZ-Analyse (Arnold/Eßig, 2002, S. 34)

Beim Streben nach Bündelung darf aber auch die fachliche Effizienzbetrachtung nicht außer Acht gelassen werden. Gerade bei hochwertigen A-Leistungen sind Leistungsanforderungen auf ihre Notwendigkeit und Kostenwirksamkeit hin zu untersuchen,

---

die HCC-ZB und die HZD-ZB. Ansätze polizeispezifische Leistungen in E-Procurement einzustellen, haben sich bislang noch nicht ergeben, so dass seitens des PTLV noch keine entsprechenden Rahmenverträge für C-Leistungen ausgeschrieben wurden.

<sup>226</sup> Vgl. Arnold, 2004, S. 1.

<sup>227</sup> So erscheint die Beschaffung von 10.000 Prüfplaketten als Einzelmaßnahme für die polizeieigene Zulassungsstelle im PTLV quantitativ relativ hoch, angesichts des Einzelpreises von 40 Cent pro Plakette ist deren Verbrauchswert mit insgesamt 4.000 Euro jedoch für E-Vergabe zu gering. Dagegen liest sich auf der Vergabepattform des Landes Hessen eine Ausschreibung wie die zu „DV-Verbrauchsgüter 2008“ (Ausschreibungs-Nr. A3000-2008-0004 vom 07.03.2008) durch die HZD-ZB recht unspektakulär. Allerdings verbarg sich dahinter ein Auftragswert von 4 Mio. Euro für das eine Jahr.

<sup>228</sup> Bei der XYZ-Analyse kann auch eine Differenzierung hinsichtlich der Bereitstellungsmaßnahmen erfolgen. Unregelmäßig benötigte Leistungen werden nur im Einzelfall und dann gleich bei der Bedarfentstehung beschafft oder entsprechend gelagert, wenn sie von geringem Auftragswert sind. Bei X-Leistungen mit regelmäßigem Verbrauch sind bereits bei der Ausschreibung entsprechende asynchrone Liefertermine anzukündigen, da insbesondere AX-Leistungen wegen der hohen Kapitalbindung nicht gelagert werden (Arnold/Eßig, 2002, S. 34).



denn eine differenzierte Betrachtung fördert häufig neben „Must“-Anforderungen<sup>229</sup> auch eine Reihe von „Nice-to-have“-Eigenschaften<sup>230</sup> zu Tage. Gerade bei „Nice-to-have“-Kosten muss geprüft werden, ob eine Aufnahme in die Spezifikation überhaupt erforderlich ist<sup>231</sup>. Zur effizienten Bündelung gehören auch Strategien der Sortimentsstraffung bzw. Typenbereinigungen. Dies setzt Standardisierungen des Beschaffungssortiments voraus, so dass anstatt einer Vielzahl von Kleinmengen unterschiedlicher Leistungen mit gleicher Funktion größere Lose einer Standardleistung ausgeschrieben werden können. Allerdings findet diese Strategie möglicherweise Grenzen im vom Gesetzgeber vorgegebenen Förderungsgebot der KMU<sup>232</sup>.

Dass Bündelung erfolgreich sein kann, zeigt das BeschA (Pilotanwender von E-Vergabe in Deutschland). Dort sank die Anzahl durchgeführter Vergaben bei Neuaufträgen trotz eines ständig beim BeschA anwachsenden Gesamtvolumens (siehe Abbildung 12). Die Ursache ist u. a. darin zu finden, dass die Anzahl Abrufe aus Rahmenverträgen ständig zunimmt, bisherige Einzelaufträge immer besser in Bündelungen münden sowie Beschaffungsvorhaben durch mehrere Bedarfsträger zusammengelegt werden.

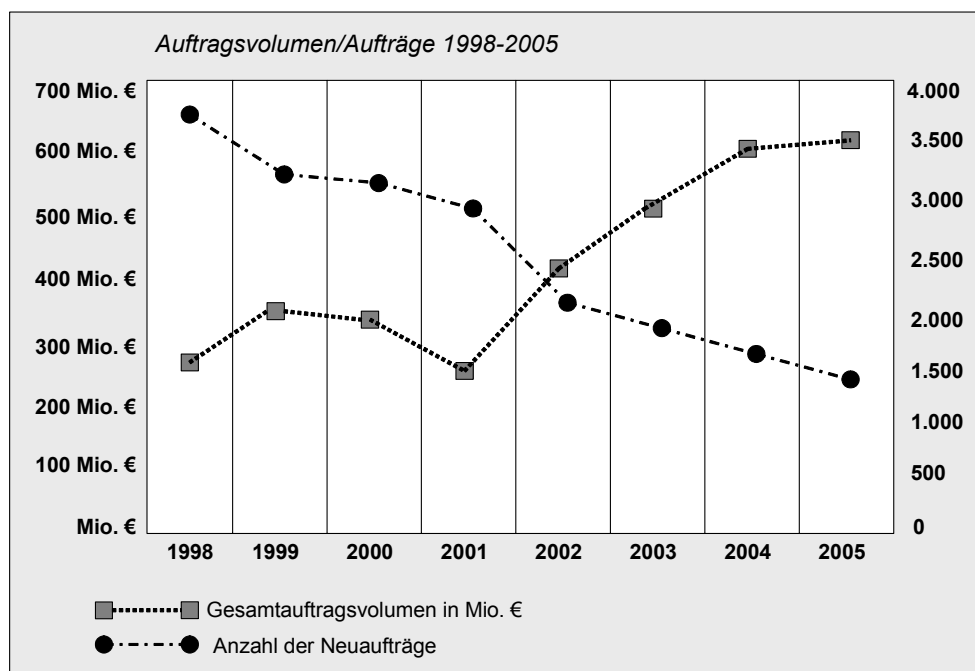


Abbildung 12: Entwicklung der Rahmenverträge beim BeschA (<http://www.bund.bmi.de>)

<sup>229</sup> „Must“-Anforderungen sind Kriterien an das zu beschaffende Gut, die der öffentliche Auftraggeber voraussetzt (vgl. Rausch/Höhn/Höppner/Bergner/Broy, 2008, S. 484).

<sup>230</sup> „Nice-to-have“-Anforderungen sind vom öffentlichen Auftraggeber erwünschte Eigenschaften (vgl. Rausch/Höhn/Höppner/Bergner/Broy, 2008, S. 484).

<sup>231</sup> Arnold/Eßig, 2002, S. 34.

<sup>232</sup> Vgl. BMWi, 2007, S. 14–15.

Bei Abbildung 12 ist allerdings zu berücksichtigen, dass der offizielle Startschuss zu E-Vergabe am 03.05.2002 erfolgt ist<sup>233</sup>, also zu einem Zeitpunkt, als die Höhe des Gesamtauftragsvolumens des BeschA bereits signifikant im Anstieg begriffen und die Anzahl der Neuaufträge bereits seit Jahren einem stetigen Abwärtstrend unterlegen war. Insoweit kann diese Entwicklung auch nicht zwingend der Einführung von E-Vergabe zugeschrieben werden, es sei denn, man ginge so weit, bereits die Vorbereitung zur Einführung von E-Vergabe als Ursache sehen zu wollen. Diese hat nämlich bereits mit dem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung zur Verabschiedung des Gesetzes über den elektronischen Geschäftsverkehr am 15.02.2001 begonnen<sup>234</sup>. Eine solche Entwicklung spricht für den Ansatz der E-Vergabe im weiteren Sinne und sollte auch bei anderen Beschaffungsstellen nachweisbar sein.

Rahmenverträge werden aber nicht nur positiv betrachtet<sup>235</sup>. Immerhin bindet sich der öffentliche Auftraggeber damit eng an nur ein Unternehmen, womit den anderen Marktteilnehmern zumindest mittelfristig die Möglichkeit genommen wird, diesem öffentlichen Auftraggeber ihre Leistungen erfolgsversprechend anzubieten<sup>236</sup>.

Hat sich der öffentliche Auftraggeber dann über Rahmenverträge gebunden, bietet sich ihm zumindest die Möglichkeit, die betriebswirtschaftliche Managementmethode Supplier-Relationship-Management (SRM)<sup>237</sup> einzusetzen. Bei deren Einsatz wandelt sich die Rolle des Lieferanten, der früher im Rahmen von Preisverhandlungen als Gegner betrachtet wurde, zu der eines Wertschöpfungspartners, der in die Beschaffungsprozesse integriert wird<sup>238</sup>.

### 3.3.4 Zu Entwicklungsformen der Angebotsbündelung

Es gibt verschiedene Kooperationsformen zwischen Unternehmen, um zu einer Angebotsbündelung zu kommen. Dazu gehören Interessengemeinschaften, Arbeits-

---

<sup>233</sup> Pressemitteilung des BMI vom 03.05.2002 (<http://www.bmi.bund.de>).

<sup>234</sup> Rede von Staatssekretärin Brigitte Zypries, Bundesministerium des Innern, auf der Beschaffungskonferenz 2001 der Wegweiser public markets GmbH am 13. September 2001 in Berlin (<http://www.bmi.bund.de>), vgl. auch Rosenkötter/Seidler, 2007, S. 684–691.

<sup>235</sup> Hinsichtlich Marktverkürzungen gibt die VOL/A vor, dass öffentliche Auftraggeber Rahmenverträge nicht missbräuchlich oder in einer Weise anwenden dürfen, die den Wettbewerb verhindern, einschränken oder verfälschen (§ 3a Nr. 4 Abs. 2 VOL/A).

<sup>236</sup> § 3a Nr. 4 Abs. 8 VOL/A begrenzt die regelmäßige Höchstlaufzeit von Rahmenverträgen auf vier Jahre.

<sup>237</sup> Supplier Relationship Management (SRM) bzw. Lieferantenbeziehungsmanagement umfasst die strategische Planung und zentrale Steuerung von Beziehungen eines Unternehmens zum Lieferanten, um die enge Anbindung der Lieferanten an das Unternehmen und den Einkauf während des Beschaffungsprozesses zu fördern (Appelfeller/Buchholz, 2005, S. 294–295).

<sup>238</sup> Vgl. Arndt, 2005, S. 175–181.

kreise, Beschaffungs- und Vertriebsgemeinschaften oder auch Franchisemodelle<sup>239</sup>. Eine relativ feste und verbindliche Form der Zusammenarbeit ist das soziale Netzwerk<sup>240</sup>. Im Folgenden werden zwei für öffentliche Auftraggeber interessante Netzwerkformen dargestellt.

### Wissensnetzwerke

Ein Wissensnetzwerk ist die Zusammenarbeit zwischen mehreren Akteuren mit dem Ziel, strategische Vorteile durch Vorhalten von Wissen zu erlangen<sup>241</sup>. Wissensnetzwerke sind sowohl für den öffentlichen Auftraggeber als auch für die Marktteilnehmer interessant. So sehen sich Handwerksbetriebe wie beispielsweise Installateure vor einer Fülle von Herausforderungen stehend. Dies fängt an beim Erstellen von Angeboten und geht bis zum Vermarkten der eigenen Leistungen. Um sich diesem Spektrum als Unternehmen zu stellen, ist es Aufgabe der Mitarbeiter, Verantwortung zu tragen und sich fachlich auf dem Laufenden zu halten. Daneben ist die Betriebsleitung bestrebt, die Wirtschaftlichkeit ebenso im Blick zu halten wie die Motivation des gesamten Teams. Diese Aufgaben haben mit Wissen zu tun. Die bad & heizung concept AG<sup>242</sup> sieht sich als Wissensnetzwerk, dessen Kapital im Know-how seiner Partnerbetriebe liegt. Ziel der Kooperation ist es, dieses Wissen in den angeschlossenen Betrieben auszutauschen, denn die beteiligten Betriebe wollen kontinuierlich über Workshops voneinander lernen, sich gemeinsam weiterentwickeln, Synergien nutzen und dadurch Vorteile im Wettbewerb schaffen. Aktionäre und Mitarbeiter nehmen am Wissen durch regelmäßige Treffen in Workshops teil.

Wenn solche Netzwerke konsequent arbeiten, können sie sich gegenseitig über Probleme und Lösungen bei ihrer Beteiligung an Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber informieren und sich dadurch unterstützen. Durch Erhöhung dieser Netzwerkkompetenz kann sich die Zahl der wertbaren<sup>243</sup> Angebote für die öffentlichen Auftraggeber erhöhen, so dass auch diese ein Interesse an dem erfolgreichen Bilden von Wissensnetzwerken haben sollten.

---

<sup>239</sup> Der Begriff Franchising (Konzessionsverkauf) stammt aus der Distributionspolitik und bezeichnet eine Mischung aus indirektem Verkauf und direktem Verkauf. Beim Franchising stellt ein Franchisegeber einem Franchisenehmer die Nutzung eines Geschäftskonzeptes oder von Warenzeichen gegen Entgelt zur Verfügung (Vgl. Vahrenkamp, 2007, S. 15–18).

<sup>240</sup> Mitchell definiert „soziales Netzwerk“ als „„specific set of linkages among a defined set of persons, with the additional property that the characteristics of these linkages as a whole may be used to interpret the social behavior of the persons involved“ (Mitchell, 1969, S. 2).

<sup>241</sup> Vgl. Enkel, 2005, S. 87.

<sup>242</sup> BMWi2, 2007, S. 19–21.

<sup>243</sup> Der Begriff „wertbar“ wird in dieser Studie als Beschreibung des Prüfergebnisses nach § 25 VOL/A (Wertung der Angebote) verwendet.

### Kooperative Netzwerke

Kooperative Netzwerke<sup>244</sup> sind lockere Verbindungen und können aus unterschiedlichen Gründen heraus gegründet und betrieben werden. Ausschlaggebend für die Entscheidung von Unternehmen, in einem kooperativen Netzwerk mitzuwirken, ist der Nutzen, den sie daraus ziehen. Zum einen kann der Wunsch bestehen, sich aufgrund bewährter Geschäftskontakte noch enger zusammenzuschließen, zum anderen können Unternehmen in ähnlicher Lage (z. B. Zulieferer) in kooperativen Beziehungen ihre Marktposition verbessern. Dies kann erfolgen durch effektive Auslastung der eigenen materiellen und personellen Kapazitäten und Verringerung des eigenen Risikos (z. B. bei gemeinsamen Neuentwicklungen) sowie Erhöhung der Akzeptanz am Markt.

Die Entscheidung, sich in einem kooperativen Netzwerk einzubringen, hängt von Rahmenbedingungen ab, wie der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens, der Zukunftsaussichten für das Unternehmen, der Marktsituation oder auch des politischen Umfelds. Für den öffentlichen Auftraggeber ergibt sich bei Vorhandensein solcher Netzwerke (Wissensnetzwerke, kooperative Netzwerke) die Möglichkeit, sowohl dem politischen Ansatz der Unterstützung von KMU nachzukommen als auch Leistungen in einer geringeren Anzahl an Ausschreibungen zu bündeln, was wiederum den Ausschreibungsaufwand beim öffentlichen Auftraggeber senkt.

### **3.4 Zur Strategie der Optimierung**

Bei einer Optimierung besteht die Aufgabe darin, aus einer Menge von realisierbaren Alternativen die im Sinne einer Zielvorstellung beste Lösung herauszufinden<sup>245</sup>. Sobald die Lösung gefunden ist, führt dies zu Veränderungen, die sowohl Chancen als auch Herausforderungen mit sich bringen. Um darauf als Organisation angemessen reagieren zu können, gilt es nach Kerkhoff/Michalak<sup>246</sup> zunächst veränderte Märkte und Rahmenbedingungen überhaupt wahrzunehmen. Wenn dann klar ist, welche Handlungsalternativen ergriffen werden, könnten diese prinzipiell auch so gestaltet werden, dass das gewünschte Ergebnis mit dem geringst möglichen Einsatz erreichbar wäre. In diesem Fall würde von Effizienz gesprochen. Effiziente Maßnahmen müssen aber nicht notwendigerweise auch Wirkung erzielen. Da diese Studie aber gerade eben eine Wirkungsuntersuchung enthält, orientieren sich die Optimierungsansätze im

---

<sup>244</sup> Vgl. Enkel, 2005, S. 85–86.

<sup>245</sup> Lück, 2004, S. 492.

<sup>246</sup> Kerkhoff/Michalak, 2007, S. 18.

Folgenden hinsichtlich ihrer möglichen Wirkung beim Einsatz von E–Vergabe und nicht in Bezug auf eine effiziente Nutzung von E–Vergabe.

### 3.4.1 Geschäftsprozessoptimierung

Die in Deutschland ausgeprägte Regelerorientierung<sup>247</sup> führte bei den Verwaltungen jahrzehntelang zur Ausrichtung am Prinzip des Sortierens von Rechtsmaterien, anstatt zu einer Integration zusammengehöriger Prozess–Schritte<sup>248</sup>. Der traditionelle Verwaltungsaufbau ist funktionsbezogen und nicht prozessorientiert gestaltet. Die zu betrachtenden Prozesse verlaufen oft quer zur Organisationsstruktur, d. h. durch unterschiedliche OE. Die traditionellen Geschäftsprozesse können daher zersplittert sein, was zu einer aufwendigen Koordination, langen Bearbeitungs–, Transport– und Liegezeiten führen kann.

Für potenzielle Bieter sind funktionsorientierte Verfahren nicht transparent. Oftmals bürden sie ihnen die Koordinationsaufgaben auf, da sich die Bieter mit ihren Angeboten, Rückfragen oder Nachweisen an verschiedene Stellen wenden müssen. Durch eine Neugestaltung der Prozesse lassen sich solche zersplitterten Verantwortlichkeiten zusammenführen. Die Geschäftsprozessoptimierung (GPO<sup>249</sup>) ist eine ziel– und ergebnisorientierte Betrachtung von Prozessen zur Erstellung von Ergebnissen und Leistungen und verändert die Sichtweise auf die Ablauf– und Aufbauorganisation<sup>250</sup>. Die einzelnen Schritte, aus denen ein Prozess zusammengesetzt ist, werden bezüglich ihres Beitrags zum Ergebnis überprüft und beurteilt. Dabei orientiert sich die Untersuchung einer GPO nicht an bestehenden Behörden, Abteilungen oder Sachgebieten, sondern an den Leistungen. Auslöser für eine GPO sind oftmals hohe Durchlaufzeiten, hohe Prozesskosten, geringe Produktivität und hohe Fehlerquoten.

---

<sup>247</sup> Vgl. Ulschmid, 2003, S. 14.

<sup>248</sup> Vgl. Machura, 2005, S. 51.

<sup>249</sup> Vgl. Krallmann, 2007, S. 231–233.

<sup>250</sup> Die Aufbauorganisation erstreckt sich auf die Verknüpfung der organisatorischen Grundelemente (Stelle, Instanz und Abteilung) zu einer organisatorischen Struktur sowie auf den Beziehungszusammenhang zwischen diesen Elementen. Bei der Ablauforganisation handelt es sich demgegenüber um die Ordnung von Arbeitsprozessen (Wöhe, 2002, S. 145). Vgl. auch BMI, 2007, S. 25.

Die GPO kennt grundsätzlich zwei unterschiedliche Ansätze:

- Beim Kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP<sup>251</sup>) werden bestehende Prozesse laufend verbessert. Der KVP ist eine Abwandlung des japanischen Kaizen.
- Beim Business Process Reengineering (BPR<sup>252</sup>) werden die bisherigen Geschäftsprozesse durch eine Neuplanung „auf der grünen Wiese“ vollständig abgelöst.

Das Beschaffungsmanagement des Landes Hessen wurde nach dem BPR-Prinzip aufgesetzt, was insbesondere mit der Installation der drei ZBStn belegt ist. Daneben bemühen sich die ZBStn in periodischen Besprechungen die vorhandenen Prozesse nach dem KVP ständig zu hinterfragen und zu verbessern. Allerdings erhöht die Orientierung an Geschäftsprozessen die Komplexität für nicht prozessgesteuerte Verwaltungen, was wiederum mit einem Anstieg der Anforderungen an das Wissen und die Kompetenzen der Fachkräfte verbunden ist<sup>253</sup>. Die vom Prozess betroffenen Fachkräfte müssen den jeweils neuen Geschäftsprozess verstehen und einordnen können. Nach Wimmer<sup>254</sup> muss eine „Musterveränderung im Kopf“ erfolgen und sich im konkreten Verhalten niederschlagen. Tabelle 6 stellt die herkömmlichen Denkweisen in Verwaltungen den veränderten Denkweisen durch KVP gegenüber.

Damit die GPO allgemein angenommen wird, ist es sinnvoll eine Wissenslandkarte zu entwerfen, die eine Orientierung entlang der Prozessgestaltung und des Prozessablaufs erlaubt. Dazu sind ein Informationsgefüge aufzusetzen und der Zugriff auf die benötigten Informationen von allen Seiten zu ermöglichen. Damit lassen sich Abteilungsdenken und Organisationsegoismen reduzieren und eine gewisse Wiederverwendbarkeit von Informationen gemeinsam mit integriertem Prozesswissen etablieren<sup>255</sup>. Die Führungen der jeweiligen OE werden darauf auszurichten sein<sup>256</sup>.

---

<sup>251</sup> Vgl. Krallmann, 2007, S. 235.

<sup>252</sup> Vgl. Krallmann, 2007, S. 230.

<sup>253</sup> Vgl. Arndt, 2005, S. 194–200.

<sup>254</sup> Vgl. Wimmer, 2004, S. 356.

<sup>255</sup> Vgl. Elsner, 2004.

<sup>256</sup> Vgl. Malik, 2001, S. 247–263.

**Tabelle 6: Veränderung herkömmlicher Denkweisen in Verwaltungen durch KVP (angelehnt an Hellstern/Buchenau, 2003, S. 32)**

Herkömmliche Denkweise in Verwaltungen	Veränderte Denkweise durch KVP <sup>257</sup>
Verbesserungen basieren auf der Arbeit von besonders befähigten Sachbearbeitern	Verbesserungen basieren auf der Arbeit aller Beteiligten
Ideen der Mitarbeiter spielen eine untergeordnete Rolle („gut aufgesetzte Vorschriften regeln den Arbeitsablauf umfassend“)	Denkende Mitarbeiter sind größtes Kapital des Unternehmens
Kreativität der Führungskräfte steht im Vordergrund	Kollektive Leistungsfähigkeit ist entscheidend
Führungsstil durch „Anweisung und Kontrolle“	Führungsstil durch „Beteiligung und Motivation“
Weitergabe dosierter Informationen als Befehlsmanagement („zu viele Informationen belasten die Mitarbeiter“)	Weitergabe von umfassenden Informationen als „Informationsmanagement“

### 3.4.2 Von der Bürokratieverwaltung zum Bürokratiemanagement<sup>258</sup>

„Die Regulierungssucht des Staates lähmt die Wirtschaft!“ Dieser Stoßseufzer von Jean Claude Marie Vincent de Gournay bei seinem Amtsantritt als französischer Handelsminister 1751 ist zeitlos<sup>259</sup>. Gournay war genervt vom merkantilistischen Verwaltungssystem, das Jean-Baptiste Colbert, Finanzminister Ludwig XIV., etwa hundert Jahre zuvor eingerichtet hatte. Um der Korruption, Willkür und Ineffizienz am Hof des Sonnenkönigs Herr zu werden, hatte Colbert ein hierarchisches, von Regeln geprägtes Verwaltungssystem erdacht. Die Beamten sollten nicht nach Gutdünken entscheiden, sondern nach Vorschrift<sup>260</sup>. Diesen Dienst nach Vorschrift beschimpfte Gournay schließlich als „Herrschaft der Schreibtische“, als „bureaucratie“.

Bis in die heutige Zeit hat sich das Handeln nach Regeln durch das Berufsbeamtentum, wie es vom Soziologen Max Weber beschrieben wurde, erhalten, insbesondere die Trennung von Amt und Person, die Objektivität mit dem Handeln nach verbindlichen

<sup>257</sup> Vgl. Laux, 2006, sowie Laux, 2007.

<sup>258</sup> Vgl. Ehlers, 1993, S. 320–323.

<sup>259</sup> Vgl. Leitl, 2005.

<sup>260</sup> Vgl. Weber, 1922, <http://www.textlog.de/7292.html>.

Regeln und der schriftlichen Dokumentation der Arbeit, damit die Verwaltungsvorgänge nachgeprüft werden können<sup>261</sup>.

Weber sah aber bereits voraus, dass sich „in einer auf universeller Marktverschlungenheit ruhenden Wirtschaft die möglichen und ungewollten Nebenerfolge einer Rechtsvorschrift weitgehend der Voraussicht der Schöpfer der letzteren entziehen, weil sie ja in der Hand der privaten Interessenten liegen. Gerade sie können aber den beabsichtigten Zweck der Vorschrift im Erfolg bis zur Umkehrung ins gerade Gegenteil entstellen“<sup>262</sup>. Insofern kann angenommen werden, dass nicht das Recht und das Beamtentum Überregulierung herbeiführt, sondern letztlich die vom Gesetzgeber nicht vorhergesehene Flexibilität, die das Recht hätte abbilden müssen.

Weber schränkt aber auch ein, dass eben nicht alle Lebensumstände vorhersehbar seien. Dieses Dilemma müssen die Verwaltungsmitarbeiter auffangen. Einerseits haben sie sich verpflichtet, dem gültigen Recht Geltung zu verschaffen, andererseits ist es nicht ihre Aufgabe, Lücken im Recht zu finden, um Gesetzesänderungen anzustoßen<sup>263</sup>. Bei der Verwaltung hat sich vielmehr eine „juristische Form des Wissensmanagements“<sup>264</sup> etabliert. Diese besteht darin, die richtige Rechtsnorm zu kennen bzw. herzuleiten und im Gutachtenstil den anstehenden Sachverhalt mit der Rechtsnorm zu vergleichen oder eine Subsumtion durchzuführen<sup>265</sup>. Bei dieser Betrachtung geht es nicht darum, welches Ziel verfolgt wird, sondern welcher objektive Tatbestand vorliegt<sup>266</sup>. Wirtschaftsunternehmen handeln dagegen nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip<sup>267</sup>, indem sie

---

<sup>261</sup> Vgl. Bogumil/Jann, 2005, S. 115.

<sup>262</sup> Vgl. Weber, 1922, <http://www.textlog.de>.

<sup>263</sup> Sollte den Verwaltungsmitarbeitern Verbesserungspotenzial auffallen, besteht die Möglichkeit, bei ihren Vorgesetzten auf Problematiken aufmerksam zu machen und ihre Ideen in den Instanzenweg zu geben.

<sup>264</sup> Gemeint ist die juristische Methodelehre. Sie geht im Gegensatz zum Projektmanagement nicht vom „Was wäre zu tun, um das Ziel zu erreichen?“, sondern vielmehr vom „Was liegt vor und wie ist das zu bewerten?“ aus. Vgl. auch Wimmer zur Dominanz der rechtswissenschaftlichen Methode der Verwaltungslehre (Wimmer, 2004, S. 11–12).

<sup>265</sup> Subsumtion ist die Prüfung, ob einzelne Umstände des Lebenssachverhalt die Tatbestandselemente der Rechtsnorm erfüllen und welche Rechtsfolge infolgedessen gegeben ist (Giemulla/Jaworsky/Müller–Uri, 2004, S. 48).

<sup>266</sup> Der Direktor des Hessischen Rechnungshofs, Eibelshäuser, sieht im Einsatz neuer betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in der Verwaltung sowohl fachliche Gründe „Wir können nicht die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts mit den Instrumenten des 19. Jahrhunderts bewältigen“ als auch menschliche Notwendigkeiten „So halte ich es z. B. für erforderlich, neben einer transparenten Umsetzung auch auf eine möglichst hohe Akzeptanz für die Nutzung der neuen Steuerungsinstrumente innerhalb der Verwaltung zu achten“ (Eibelshäuser, 2008, S. 6).

<sup>267</sup> Vgl. Wimmer, der methodische Probleme darin sieht, dass die Verwaltungslehre ihre Abhängigkeit zur Verwaltungsrechtslehre nicht überwunden habe. Sie nehme zwar die gegenstandsbezogenen Erkenntnisse der Betriebswirtschaftslehre (Entscheidungslehre, Verwaltungsökonomie, –soziologie und –psychologie) zur Kenntnis, integriere sie aber nicht in ihre Betrachtungsweise. Es entstünden multidisziplinäre Beschreibungen



danach streben, den Mittelansatz für ein vorgegebenes Ziel zu minimieren (Minimalprinzip) oder mit einem vorgegebenen Mittelansatz das Ergebnis zu maximieren (Maximalprinzip)<sup>268</sup>. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist ihr Ziel, den ausgeschriebenen Auftrag zu erhalten. Insofern streben Wirtschaftsunternehmen bei Ausschreibungen danach, den Mittelansatz zu minimieren.

Wer sich aber im Vergaberecht bewegt, benötigt darauf bezogene juristische Fachkenntnisse, um möglichst alle „Fallstricke“ zu kennen, die eine Auftragserteilung verhindern. Darüber verfügen KMU im Regelfall nicht und große Unternehmen nicht zwingend. Um sich dennoch möglichst wirtschaftlich<sup>269</sup> in diesem schwierigen Rechtsgebiet bewegen zu können, benötigen sie einen Helfer. Den Vergabestellen ist es aufgrund ihrer Verpflichtung zur Neutralität untersagt, in eine konkrete Vergabe durch Hilfestellung einzugreifen. Sie haben aber eine andere Möglichkeit, um bereits im Vorfeld von Ausschreibungen tätig zu werden. Aufgrund ihrer Erfahrungen bei Vergaben können sie festgestellte Fehler der Bieter erkennen und Informationsstrategien erarbeiten, damit bei künftigen Vergaben die Fehlerquote gleichermaßen für alle potenziellen Bieter minimiert wird. E-Learning könnte dazu als Hilfsmittel geeignet sein (siehe hierzu Kapitel 4.8).

Der Lohn dieser Arbeit könnte für die Verwaltung darin bestehen, dass bei künftigen Vergaben eine größere Anzahl wertbarer Angebote zur Verfügung steht, wenn es für die Unternehmen mit dem dazu gewonnenen Wissen wirtschaftlich geworden ist, am Wettbewerb teilzunehmen und sie durch die Reduzierung eigener Fehler eine größere Chance auf den Zuschlag erhalten. Diesbezüglich positive Erfahrungen der Unternehmen würden eine solche Entwicklung unterstützen. Der öffentlichen Verwaltung bliebe dadurch ein größerer Wettbewerb, der bessere Preise und Leistungen ermöglicht. Dazu sollte die Verwaltung nicht nur ihre juristische Vorgehensweise<sup>270</sup>

---

der Verwaltung. Eine Verzahnung der einzelnen Sichtweisen im Sinn eines integrativen Ansatzes würden aber nicht erreicht (Wimmer, 2004, S. 17–18).

<sup>268</sup> Vgl. Wöhe, 202, S. 1.

<sup>269</sup> Wirtschaftlich ist hier im Zusammenhang mit Aufwand und Ergebnis gemeint. Sofern sich nämlich Wirtschaftsunternehmen um öffentliche Aufträge bewerben und die Regelungen des Vergaberechts nicht oder nur unzureichend kennen, laufen sie Gefahr, viel Zeit und Geld in die Abgabe eines Angebotes zu investieren und dann trotzdem wegen Formfehler noch nicht einmal in die vergaberechtliche Stufe der Wertung zu kommen.

<sup>270</sup> Vgl. Giemulla/Jaworsky/Müller-Uri, 2004, S. 78–93.

weiterentwickeln, sie sollte vielmehr beginnen, die Bürokratie zu managen<sup>271</sup> (siehe Tabelle 7).

**Tabelle 7: Entwicklung zum Bürokratiemanagement (angelehnt an Reinermann, 2000, S. 20)**

<b>Bürokratie</b>	<b>Management</b>	<b>Bürokratiemanagement in der Beschaffung</b>
Hierarchie <i>(Geschäftsverteilung, Stellenausschreibung, Dienstweg, inputorientierter Haushalt – „langfristige Verträge“)</i>	Markt <i>(Ausgleich von Angebot und Nachfrage über Preise und Wettbewerb – „kurzfristige Verträge“)</i>	Beibehaltung der Hierarchie mit Orientierung zum Markt
Regelmäßigkeit, Legalität, Effizienz <i>(systematisiertes und formales Recht, ordnungsgemäßes Verfahren)</i>	Zielerreichung, Effektivität, Effizienz <i>(Ergebnisse, Kontrakte)</i>	Beibehaltung der Regelmäßigkeit und Legalität bei grundsätzlicher Fokussierung auf priorisierte Ziele
Stabilität <i>(Vorhersagbarkeit, Nachvollziehbarkeit, Berechenbarkeit)</i>	Adaption <i>(Flexibilität, Anpassungsfähigkeit)</i>	Ständige Überprüfung der Geschäftsprozesse; Durchführung leichter Anpassungen
Verantwortung für Einhaltung von Regeln	Verantwortung für Nutzung von Handlungsfreiräumen	Verantwortung für Schaffung von Handlungsfreiräumen
Verfahrenstransparenz	Black box zwischen Auftrag und Lieferung	Beibehaltung der Verfahrenstransparenz
Rechtsweg <i>(geregelter Appellation<sup>272</sup>)</i>	Beendigung der Geschäftsbeziehung	Beibehaltung des Rechtswegs
Hingabe der Beamten bei Unpersönlichkeit in der Sache	Eigeninteresse der Beschäftigten	Beibehaltung der Hingabe der Beamten bei Unpersönlichkeit in der Sache

Das Wissen um die Ver- und Gebote der Rechtsnormen reicht nämlich nicht mehr aus. Die Verwaltung sollte parallel zum laufenden Betrieb die verwendeten Rechtsnormen dahingehend untersuchen, welche formalen Problemstellungen sie für die Unternehmen bieten und welche Informationen zur Verfügung gestellt werden müssten, um die

<sup>271</sup> Peter Drucker stellte schon vor über 50 Jahren fest: „Das bestgehütete Geheimnis im Management ist die Tatsache, dass es die erste systematische Anwendung von Theorien und Prinzipien des Managements nicht in einem Geschäftsunternehmen gab, sondern im öffentlichen Sektor“ (Beatty, 1998, S. 120).

<sup>272</sup> Appellation = veraltet für Berufung (Duden, 2006, S. 194).

Fehlerrate der Unternehmer beim Umgang mit dem Vergabewesen zu reduzieren<sup>273</sup>. Die Verwaltungen ersparen sich damit den Teil eigenen Arbeitsaufwands, den sie in die Prüfung und Abwicklung fehlerhafter Angebote investieren. Es reduziert sich das eigene Risiko, dass keines der Angebote wertbar ist und damit die gesamte Ausschreibung noch einmal neu durchgeführt oder in ein Verhandlungsverfahren eingestiegen werden muss, was wiederum mit Aufwand für die Vergabestelle verbunden ist. Letztlich liegt es also im Interesse der Vergabestelle, dass die Unternehmen über Wissen zur Fehlerreduzierung verfügen, um selbst wirtschaftlicher agieren zu können.

Das Wissen der Bieter beschränkt sich auf die Vermeidung formaler Fehler und muss im Gegensatz zum Analysepotenzial der Vergabestellen nicht bei den Human Resources verfügbar sein. Insofern kann es für Bieter auch von einem Werkzeug wie E-Vergabe vorgehalten werden. Für Vergabestellen ist eine solch vereinfachte Wissensvorhaltung mit E-Vergabe nicht interessant, da es für sie zu viele Varianten in den Sachverhalten des Vergabewesens gibt.

### 3.4.3 Von Teilbetrachtungen zu TCO

Personalkosten sind in der Verwaltung die größten Kostenfaktoren<sup>274</sup>. Insofern ist deren gesamtheitliche Erfassung bei der Aufwandsbetrachtung von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme. Allerdings wird Verwaltungen unterstellt, dass sie dazu neigen, die Personalkosten bei Einsatz ihres eigenen Personals nicht zu betrachten, da die Personalkosten innerhalb ihres kameraleen Haushalts an einer anderen Haushaltsstelle verbucht werden, als beispielsweise die Materialkosten und sich somit dem unmittelbaren Blickfeld der Betrachter entziehen<sup>275</sup>. Das Land Hessen versucht dieser Sichtweise durch die Aufstellung eines Produkthaushalts entgegen zu wirken (z. B. für 2008 durch § 2 Haushaltsgesetz 2008 in Verbindung mit § 7a LHO, Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I vom 21.12.2007, S. 899).

Einen anderen Ansatz im Vorfeld der Einführung der elektronischen Vergabe verfolgen Arnold/Eßig mit ihrer Darstellung (siehe Abbildung 13) des Total Cost of Ownership

---

<sup>273</sup> Würde man Drucker folgen, könnte man sogar die Bürokratie als eines der von ihm bezeichneten „double headed monsters“ sehen und feststellen „one cannot reach economic efficiency with bureaucracy and one cannot reach economic efficiency without it“ (Drucker, 1982, S. 127–131).

<sup>274</sup> Beispielsweise lag die Personalquote des HMdIS im Haushalt 2007 bei 69,9 % (vgl. <http://www.hmdf.hessen.de>).

<sup>275</sup> Für diese Sichtweise hat sich der in der Umgangssprache der Begriff „eh-da-Kosten“ etabliert. Das Personal sei sowieso anwesend (also „eh da“) und müsse „irgendwie“ beschäftigt werden (vgl. Sollbach/Thome, 2008, S. 107).

(TCO)<sup>276</sup>. Der Preis ist im TCO-Konzept lediglich ein einzelnes Kriterium. Hinzu kommen Transaktionskosten, Lieferantenkommunikation, mögliche Folgekosten bei Leistungsunterbrechung wegen Liefermängeln und die Kosten des Beschaffungsprozesses bzw. der Ausschreibung selbst.

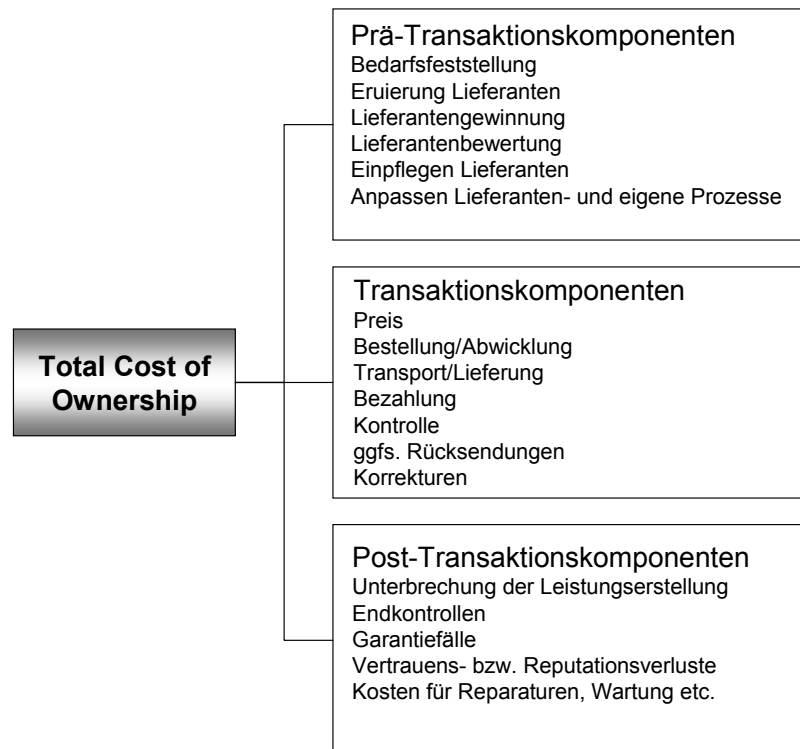


Abbildung 13: Total Cost of Ownership (Arnold/Eßig, 2002, S. 39)

Allerdings ist TCO für die Praxis des Beschaffungsmanagements der öffentlichen Verwaltung momentan wohl eher noch als Motivationsmittel anzusehen. Eine tatsächliche Umsetzung von TCO bedeutet z. B. auch reale Prozesskostenrechnungen durchzuführen und dabei die Personalkosten den Prozessen zuzuordnen, was bislang noch nicht erfolgt ist. Aus eigenen Erfahrungen im Rahmen von Geschäftsprozessanalysen hat die HZD<sup>277</sup> beim Versuch wenigstens ungefähre Mengen- und Zeitangaben zu erfragen gelernt, dass der zeitliche und personelle Aufwand dafür sehr groß ist und ein hoher Unsicherheitsfaktor bei den Angaben besteht. Daraus hat die HZD den Schluss gezogen, dass eine detaillierte Erhebung solcher Daten weder

<sup>276</sup> Total Cost of Ownership (TCO) beschreibt die gesamten Kosten einer bestimmten Infrastruktur. Im engeren Sinne versteht man hier das Konzept der Gartner Group, welches in den späten 80er Jahren bspw. die Kosten eines Arbeitsplatzes in der IKT ausgewiesen hat. Im Laufe der Zeit entwickelten auch andere Beratungsfirmen erweiterte Methoden zur Berechnung der Gesamtkosten eines Systems, trotzdem hat sich der Begriff TCO durchgesetzt, wenn auch in einem weiteren Sinne. Ein klarer Standard oder eine Normierung von TCO-Kennzahlen hat sich bislang nicht manifestiert (<http://www.tcotool.org/>, download am 13.04.2008), vgl. auch Kerkhoff, 2007, S. 42–45.

<sup>277</sup> Die HZD hält als einziger interner Dienstleister in Hessen eine OE bereit, um Geschäftsprozessanalysen innerhalb der Hessischen Landesverwaltung durchzuführen.

wirtschaftlich noch vom Nutzen her für die „typischen“ Prozesse ihrer Kunden vertretbar ist. Daher setzt die HZD bislang keine Werkzeuge zur Prozesskostenrechnung ein<sup>278</sup>. Gleiches gilt für HCC-ZB und PTLV.

### 3.4.4 Von der Marktbeobachtung zur Beschaffungsmarktforschung

Aufgabe der Fachabteilungen im PTLV ist es, den Markt zu erkunden und zu sondieren, welche Lieferanten für die Beschaffung in Frage kommen. Dabei sind qualitativ-technische, räumliche, quantitative und kapazitätsbezogene Lieferantenkriterien zu betrachten<sup>279</sup>. Wenn allerdings eine Marktbeobachtung von persönlichem Interesse einzelner Sachbearbeiter der Fachabteilung angetrieben wird, kann dies eher nachteilig sein, auch wenn das Engagement vordergründig positiv wirkt. Bei persönlichen Interessen ist das Blickfeld des Betrachters auf das eigene Interessenfeld eingeengt und die Wirkung der Beobachtung abhängig davon, wie lange das Interesse anhält.

Eine Marktbeobachtung anlassbezogen durchzuführen, also erst bei Vorliegen einer Anforderung der Bedarfsstelle, ist aufgrund des Wandels auf dem Markt noch problematischer. Neu auf den Markt drängende innovative Unternehmen sind dadurch nur schwer in das Sichtfeld der Verwaltung zu rücken. Sinnvoller ist hier die Initialisierung einer Beschaffungsmarktforschung<sup>280</sup>. Bei der Beschaffungsmarktforschung handelt es sich um die planmäßige, systematisch-methodische Ermittlung, Interpretation und Bereitstellung von Informationen, die der Sicherung und Optimierung der Beschaffungsaufgaben dienen<sup>281</sup>.

Die Beschaffungsmarktforschung lässt sich gliedern in<sup>282</sup>:

- Wertanalyse (Schätzung der Kosten für Leistungen),
- Preisanalyse (Vergleich von vorhergehenden zu aktuellen Preisen),
- Kostenanalyse (Zerlegung der Kosten für die Leistung in Kostenelemente),
- Make-or-buy-Analyse (Kosten und Leistungen der externen Anbieter im Gegensatz zu eigenen Kosten und Leistungen),
- Lieferantenanalyse (Ermittlung, Bewertung und Auswahl von Lieferanten),

---

<sup>278</sup> Vgl. Göbels, 2001.

<sup>279</sup> Vgl. Wöhe, 2002, S. 414–416.

<sup>280</sup> Vgl. Bieber, 2004, S. 125.

<sup>281</sup> Vgl. Hirschsteiner, 2006, S. 200–219.

<sup>282</sup> Koppelman, 2004, S. 339–367.

- Marktanalyse (Ermittlung der Marktstrukturen und –bewegungen).

Die Beschaffungsmarktforschung hat folgende Detailfunktionen<sup>283</sup>:

- Selektionsfunktion: Die gewonnenen Informationen müssen den Anforderungen der sachlichen Relevanz, der Vollständigkeit, der Aktualität und der Wirtschaftlichkeit entsprechen,
- Aufklärungsfunktion: Priorität hat die Schaffung von Markttransparenz,
- Innovations– und Rationalisierungsfunktion: Beschaffung von Informationen über Sachverhalte und Entwicklungen, die innovatives Verhalten fördern und ökonomischen Einsatz der Ressourcen sicherstellen,
- Strukturierungsfunktion: Informationen müssen langfristige Bedeutung haben.

Je sicherer die Beschaffungsmarktforschung seitens der Fachabteilung beherrscht wird desto eher ist es ihr möglich, fachliche Sachverhalte zusammenzuführen und Bündelungen zu forcieren.

### 3.4.5 Steuerungsansätze durch Kennzahlen

Damit die Verantwortlichen Beschaffungen planen, steuern und kontrollieren können, benötigen sie verlässliche Hilfsmittel. Hierbei haben sich Kennzahlen<sup>284</sup> als sehr hilfreich erwiesen<sup>285</sup>. Diese können nach innen gerichtet sein oder einen Vergleich mit anderen Institutionen ermöglichen (Benchmarking<sup>286</sup>).

Im Gegensatz zu hoheitlich tätigen OE (z. B. Polizeivollzugsdienst) gehören die ZBStn in Hessen zum fiskalisch tätigen Bereich der hessischen Landesverwaltung. Ihr Handeln ist zwar durch die Veränderungen im Vergaberecht und der Weiterentwicklung der Vergaberechtsprechung in hohem Maße juristisch geprägt, ihre Aufgabenstellung ist aber letztlich betriebswirtschaftlich oder wenn man so will, an den „Gesetzen des Marktes“ orientiert.

---

<sup>283</sup> Arnold/Kasulk, 2007, S. 131–148.

<sup>284</sup> Eine betriebswirtschaftliche Kennzahl führt die aus der Fülle der in Unternehmen vorhandenen Zahlen des Rechnungswesens in eine geeignete Auswahl und setzt, als relative Kennzahl, diese ausgewählten Größen in einen geeigneten Bezug zueinander. Kennzahlen liefern so eine verdichtete Informationsgröße (Meyer, 2006, S. 17).

<sup>285</sup> Wagner/Weber, 2007, S. 11.

<sup>286</sup> Benchmarking wurde nach Arndt Anfang der 80er Jahre von Xerox entwickelt, um dessen Wettbewerbssituation gegenüber dem aufstrebenden Konkurrenten Canon zu verbessern. Mit Benchmarking soll anhand ausgewählter Kennzahlen überprüft werden, wo andere Institutionen besser sind und wie die eigene Organisation daraus lernen kann, um selbst besser zu werden (Arndt, 2005, S. 134–135).

Insoweit sollten die Beschaffungs- bzw. Bedarfsstellen<sup>287</sup> an einer Steuerung über Kennzahlen interessiert sein, um diese im Rahmen eines Beschaffungscontrollings zu Planungs-, Steuerungs- und Kontrollzwecken einzusetzen<sup>288</sup>. Immerhin dürfte es ohne eine gute Daten- und Informationsbasis für eine Beschaffungsbehörde schwer sein, fundiert darüber zu entscheiden, bei welchen Warengruppen, bei welchen Lieferanten bzw. bei welchen Fachorganisationen Aktionen ergriffen werden sollten, damit der bestmögliche Beitrag zum Erfolg in der Beschaffung geleistet werden kann. Gleichzeitig wäre es ohne Datenbasis schwierig darüber zu urteilen, ob zusätzliche Ressourcen erforderlich sind und in welcher Form dies der Fall ist.

Tabelle 8 zeigt einen Ansatz, welche Kennzahlen relevant sein könnten und inwieweit sie für die ZBStn und Lieferanten Einfluss haben können. Kennzahlen bieten die Basis, um Managemententscheidungen vom konkreten Problem zu lösen und auf die Gesamtheit der Beschaffung zu abstrahieren. Dazu müssen diese Kennzahlen aber auch von der Behördenleitung eingefordert werden, was wiederum bedeutet, das Beschaffungsmanagement seitens der Behördenleitung in ihren unmittelbaren Wirkungskreis zu heben<sup>289</sup>.

**Tabelle 8: Kategorien von Beschaffungskennzahlen (angelehnt an Wagner/Weber, 2007, S. 11)**

Kategorie	Einfluss der Kategorie auf die beschaffende Behörde	Bemerkungen zu möglichen Beschaffungskennzahlen
(1) Preise/Kosten	Für jeden Ausschreibungsgegenstand die notwendige Leistungsbeschreibung bzw. die richtige Vertragslaufzeit einschätzen lernen	Geringe Preise stehen meist im Vordergrund der Betrachtung von Verwaltungen. Ein gesamtheitlicher Ansatz betrachtet dagegen sowohl die Erhöhung der Beschaffungsleistung <sup>290</sup> als auch die Erhöhung des Beschaffungsergebnisses <sup>291</sup>

<sup>287</sup> Bedarfsstellen sind OE, die keine eigene Zuständigkeit für die Genehmigung von Beschaffungsmaßnahmen besitzen. Da über eine solche Zuständigkeit in Hessen nur die ZBStn verfügen, sind alle anderen hessischen OE zwangsläufig Bedarfsstellen und zur Einholung einer Genehmigung bei der zuständigen ZBSt verpflichtet.

<sup>288</sup> Wagner/Weber, 2007, S. 11–16.

<sup>289</sup> Vgl. Kerkhoff, 2007, S. 21–23.

<sup>290</sup> Beschaffungsleistung ist die Leistung, die zu einer tatsächlichen Reduzierung der Ausgaben, aber nicht zwangsläufig zu einer Preissenkung gegenüber der Vorperiode beziehungsweise dem Budget führt (Wagner/Weber, 2007, S. 26).

<sup>291</sup> Beschaffungsergebnis ist das Ergebnis der Beschaffungsmaßnahmen, das zu einer Veränderung der Ausgaben gegenüber der Vorperiode bzw. dem Budget führt (Wagner/Weber, 2007, S. 26).

(2) Qualität	Vergleich des Aufwands für die Bereitstellung der Qualität mit dem zu erfüllenden Leistungsziel	Anteil der Qualitätskosten am Beschaffungsvolumen (z. B. zur Prüfung der Qualität bei der Beschaffung der blauen Uniform bei der hessischen Polizei im Jahr 2007)
(3) Verfügbarkeit	Vergleich des Aufwands für die Verfügbarkeit mit dem zu erfüllenden Leistungsziel	Aufwand für die Sicherstellung der Verfügbarkeit pro Sachthema und Zeiteinheit
(4) Bestände	Reduzierung der Bestände auf das notwendige Maß	Bestandsquote pro Sachthema
(5) Lieferantenleistung	Prüfung der Leistungsfähigkeit und der Vertragstreue des Lieferanten	Abweichungsquote vom Ausschreibungsergebnis
(6) Kundenzufriedenheit	Vergleich der „gefühlten“ Zielerreichung mit der tatsächlichen	Abweichungsgrad von der benannten Zieldefinition
(7) Beschaffungsprozess	Prüfung der Anzahl und Leistungsfähigkeit der eingesetzten Prozesse	Prozesskosten im Vergleich zur Anzahl abgewickelter Ausschreibungen
(8) Beschaffungspersonal	Prüfung der Anzahl und Leistungsfähigkeit der eingesetzten Mitarbeiter	Eingesetztes Personal pro Ausschreibung Zufriedenheitsgrad der Mitarbeiter in der Vergabestelle

### 3.4.6 Vereinheitlichungsbestrebungen

Die Verwendung bzw. Vorgabe von Normen<sup>292</sup> und Standards<sup>293</sup> bildet einen wesentlichen Bestandteil von Ausschreibungen. Nicht selten entscheidet deren Einhaltung über Zuschlag oder erfolglose Beteiligung am Vergabeverfahren. Im Deutschen unterscheiden sich die Begriffe Norm und Standard in Bezug auf die Faktoren Konsens und Zeit. Normen werden über eine breite Beteiligung aller interessierten Kreise im Konsens erarbeitet und beziehen sich auf Verfahren, die bereits eine gewisse Marktreife erlangt haben (keine Norm ohne Nachfrage des Marktes). Standards können von geschlossenen Kreisen von Unternehmen oder auch einem einzelnen Unternehmen unter Ausschluss der Öffentlichkeit entwickelt werden. Standards werden meist zu

<sup>292</sup> Normen sind technische Spezifikationen, die von einer anerkannten Normorganisation zur Anwendung angenommen wurde, deren Einhaltung aber grundsätzlich nicht zwingend vorgeschrieben ist (vgl. Priß, 2005, S. 240).

<sup>293</sup> Das BSI (British Standards Institute) definiert den Begriff Standard als “document, established by consensus and approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for activities or their results, aimed at the achievement of the optimum degree of order in a given context” (BSI, 2008).



einem früheren Entwicklungszeitpunkt als Normen entworfen, um eine Marktformung vorzunehmen. Normen können Teil der Vergabeunterlagen sein. Das Europäische Komitee für Normung (CEN) und das Europäische Komitee für elektrotechnische Normung (CENELEC) sind die offiziell anerkannten europäischen Normungsorganisationen<sup>294</sup>. CENELEC ist verantwortlich für den elektrotechnischen Bereich und CEN für alle anderen Wirtschaftssektoren, mit Ausnahme der Telekommunikation. Seit 50 Jahren erarbeiten sie Europäischen Normen (EN)<sup>295</sup>. Um diese Normen auf internationaler Ebene zu fördern, haben CEN und CENELEC sowohl mit der International Organization for Standardization (ISO) wie auch mit der International Electrotechnical Commission (IEC) Sondervereinbarungen getroffen<sup>296</sup>. Die Anwendung von EN ist für die Hersteller freiwillig<sup>297</sup>. Mit der europäischen Normungsarbeit soll die Schaffung nationaler Normen gefördert werden, die identisch zu den EN sind. Ein Bedarf an EN kann von verschiedenen Stellen angemeldet werden, die Mehrzahl der Normungsvorschläge kommt aber aus der Wirtschaft. Das Deutsche Institut für Normung e. V. (kurz DIN<sup>298</sup>) ist laut einem Vertrag mit dem Bund die nationale Normungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland mit Sitz in Berlin. Es erarbeitet Normen und betreibt einen umfangreichen Informationsdienst über die DIN-Normen, andere technische Regelwerke (einschließlich Gesetze und Verordnungen) sowie europäische und internationale Normungsarbeiten. Das DIN unterhält die weltweit umfassendste Datensammlung über die Regeln der Technik<sup>299</sup>.

Die Verwendung von Standards ermöglicht im Rahmen von Beschaffungsprozessen eine Steigerung von Qualität, Transparenz und Geschwindigkeit. Die Standardisierung stellt nach Vahrenkamp<sup>300</sup> eine Vereinheitlichung nach bestimmten Mustern dar, was allerdings das Vorhandensein definierter Eigenschaften des Objekts voraussetzt. Ziel ist die einfachere und effizientere Gestaltung des IKT-Prozesses<sup>301</sup>. Beispielsweise

---

<sup>294</sup> Beide Organisationen sind keine staatlichen Körperschaften, sondern privatrechtliche und gemeinnützige Vereinigungen mit Sitz in Brüssel (vgl. Klein, 2007, S. 30).

<sup>295</sup> Als Beispiele für Europäische Normen sind zu nennen EN 61000-6-3:2001 (Elektromagnetische Verträglichkeit), EN 60335-1:1988 (Sicherheit elektrischer Geräte) oder EN 50360:2001 (Mobiltelefone).

<sup>296</sup> Vgl. Prieß, 2005, S. 240 sowie <http://www.cen.eu>.

<sup>297</sup> Prieß stellt dagegen dar, dass die öffentlichen Auftraggeber vorrangig internationale Standards in den Ausschreibungen verwenden müssen, sofern diese verfügbar sind (Prieß, 2005, S. 241).

<sup>298</sup> Das DIN ist ein eingetragener Verein, der privatwirtschaftlich getragen wird (vgl. Klein, 2007, S. 14).

<sup>299</sup> Klein, 2007, S. 15.

<sup>300</sup> Vahrenkamp, 2004, S. 47.

<sup>301</sup> Nach Buchta/Eul/Schulte-Croonenberg ist vor allem dann ein dringender Handlungsbedarf gegeben, wenn keine IKT-Standards vorhanden sind und die eigene IKT-Abteilung kein Verständnis für die Notwendigkeit von IKT-Architekturen hat (Buchta/Eul/Schulte-Croonenberg, 2005, S. 137).

erleichtern standardisierte Unterlagen die Angebotsabgabe für die Bieter, so dass Einarbeitungskosten für eine Vielzahl unterschiedlicher Formulare entfallen. Durch die Senkung dieser Form von Bürokratiekosten kann die Angebotsabgabe auch für eine größere Anzahl von Bietern interessanter werden. Dadurch haben Markteinsteiger eher die Chance, sich an Ausschreibungen zu beteiligen. Für den öffentlichen Auftraggeber hat dies den Vorteil, dass eine Stärkung der Standardisierung zu einer Intensivierung des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge führen kann.

### E-Government-Standards

Modernes E-Government erfordert Systeme, die reibungslos zusammenwirken. Durch einfache und klare Standards und Spezifikationen soll die Interoperabilität<sup>302</sup> der IKT erreicht werden<sup>303</sup>. Auf europäischer Ebene werden solche Standards für öffentliche Verwaltungen zusammengefasst unter IDABC<sup>304</sup>. Im Folgenden werden solche E-Government-Standards aufgezeigt. SAGA<sup>305</sup> identifiziert erforderliche Standards, Formate und Spezifikationen und legt dafür Konformitätsregeln fest. In SAGA werden alle relevanten Bereiche von E-Government-Anwendungen betrachtet. Dies reicht von Empfehlungen zur Software-Architektur, Methoden zur Daten- und Prozessmodellierung bis zu Vorgaben für eine sichere Infrastruktur. Festlegungen in diesem Bereich betreffen z. B. Standards für Datenbeschreibung (z. B. XML, XSD)<sup>306</sup>, Sicherheitsstandards (PKI<sup>307</sup>) und Austauschformate für diverse Dateitypen wie Texte, Bilder, Audio- und Videodateien.

---

<sup>302</sup> Im Zusammenhang mit Software wird vor allem dann von Interoperabilität gesprochen, wenn mehrere Programme dasselbe Dateiformat oder dieselben Protokolle verwenden bzw. gut zusammenspielen können (Rothfuss/Ried, 2003, S. 69). Die EU-Kommission spricht sogar von der „gemeinsamen Umsetzung der europaweiten Interoperabilität“ (EU-Kommission, 2006a, S. 10).

<sup>303</sup> Vgl. HMdIS, 2008, S. 69–81.

<sup>304</sup> Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Business and Citizens (IDABC), vgl. <http://ec.europa.eu/idabc/en/home>.

<sup>305</sup> In Deutschland hat die KBSt im Rahmen der Initiative BundOnline 2005 das Dokument Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen (SAGA) veröffentlicht. Mit den SAGA will der Bund sicherstellen, dass E-Government-Anwendungen interoperabel, plattformunabhängig und investitionssicher realisiert sind (KBSt, 2008).

<sup>306</sup> Nach Rothfuss/Ried wird das Wort XML in einer engeren und einer weiteren Bedeutung gebraucht. In der engeren Bedeutung bezeichne es das einzelne Dokument [www.w3.org/TR/REC-xml](http://www.w3.org/TR/REC-xml). In der weiteren Bedeutung bezeichne es den sogenannten XML-Standard insgesamt. Dieser bestehe aus einem Dutzend zentraler Einzelstandards, zu denen regelmäßig neue hinzustoßen würden (Rothfuss/Ried, 2003, S. 783). Ein konkretes XML-Schema wird auch als eine XSD bezeichnet und hat üblicherweise die Dateierdung „.xsd“ (Wagner/Schwarzenbacher, 2004, S. 95–96).

<sup>307</sup> Public Key Infrastruktur (PKI) ist eine Bezeichnung für die Gesamtheit der Komponenten, Prozesse und Konzepte, die zur Verschlüsselung und Signatur verwendet werden. Hierzu gehören u. a. die Zertifizierungsstelle, die Zertifikate ausstellt und der public key server (Schildbauer, 2003, S. 244).

Die EU-Kommission arbeitet zusätzlich an Projekten wie dem interoperablen elektronischen Identitätsmanagement (eIDM) für den Zugang zu öffentlichen Diensten, der elektronischen Dokumentenauthentifizierung<sup>308</sup> und der elektronischen Archivierung sowie einer ständigen Verbesserung der Elektronischen Signatur. Dazu beabsichtigt die EU-Kommission, sich für die gegenseitige Anerkennung und die Interoperabilität elektronischer Signaturen einzusetzen, um Binnenmarkthindernisse zu beseitigen. Außerdem will die Kommission prüfen, inwieweit rechtliche Schritte notwendig sind, um die Entwicklung der elektronischen Identifikation und Authentifizierung für öffentliche Dienste voranzutreiben<sup>309</sup>.

OSCI-XÖV<sup>310</sup> hat seinen Ursprung im 1998 initiierten Projekt MEDIA@Komm<sup>311</sup> und in dessen Zielsetzung: „Zwischen öffentlicher Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft sollen rechtsverbindliche Dienstleistungen und Transaktionen vollelektronisch ohne Medienbrüche getätigt werden können, um so Effizienz und Transparenz von Verwaltungs- und Geschäftsvorgängen zu verbessern“. Die Beauftragung Bremens zur Identifikation und Bereitstellung der erforderlichen Standards führte zur Einrichtung der OSCI-Leitstelle<sup>312</sup>, die seitdem entsprechende Konzepte erarbeitet, bundesweit abstimmt und kostenfrei zur Verfügung stellt. Die erarbeiteten Konzepte wurden unter dem Oberbegriff OSCI (Online Services Computer Interface) zusammengefasst. Wie eine medienbruchfreie Übermittlung und Weiterverarbeitung elektronischer Daten im E-Government zu gewährleisten ist, soll Abbildung 14 verdeutlichen.

---

<sup>308</sup> Die Authentifizierung bezeichnet den Vorgang der Überprüfung der Identität eines Gegenübers, also z. B. einer Person oder eines Computerprogramms. Die Authentisierung bezeichnet den Vorgang des Nachweises der eigenen Identität. Im Deutschen werden die Begriffe oft synonym verwendet (Kock, 2006, S. 6).

<sup>309</sup> EU-Kommission, 2006.

<sup>310</sup> OSCI-XÖV-Standards sind XML-basierte fachliche Standards für bestimmte Domänen der öffentlichen Verwaltung. XÖV-Projekte werden durch Bund, Länder oder Kommunen betreut und von der OSCI-Leitstelle koordiniert (vgl. <http://www1.osci.de/sixcms/detail.php?id=1181>).

<sup>311</sup> Der Städtewettbewerb MEDIA@Komm wurde 1998 vom Bundeswirtschaftsministerium ausgelobt, um die Entwicklung und Anwendung von Multimedia in Städten und Gemeinden gezielt zu unterstützen. An der Ausschreibung beteiligten sich 136 Städte und Regionen mit ihren Konzepten, aus denen zunächst zehn Kandidaten (Berlin, Bremen, Dortmund, Esslingen, Karlsruhe, Köln, Leipzig, Nürnberg, Rathenow) in das engere Verfahren kamen und für eine ausführliche Konzepterstellung jeweils 150.000 DM erhielten. 1999 wurden aus diesem Kreis die drei Preisträger Bremen, Esslingen und der Städteverbund Nürnberg ausgewählt. Für ihre Projekte stand bis Ende 2003 ein Gesamtvolumen von rund 65 Mio Euro zur Verfügung (Ronzheimer, 2004).

<sup>312</sup> Die OSCI-Leitstelle ist eine organisatorische Einheit innerhalb der Verwaltung des Landes Bremen, die XÖV-Projekte wie XMeld (im Auftrag der IMK) und XDomea (im Auftrag von KoopA-ADV und BMI) betreut (vgl. <http://www1.osci.de/sixcms/detail.php?id=1181>).

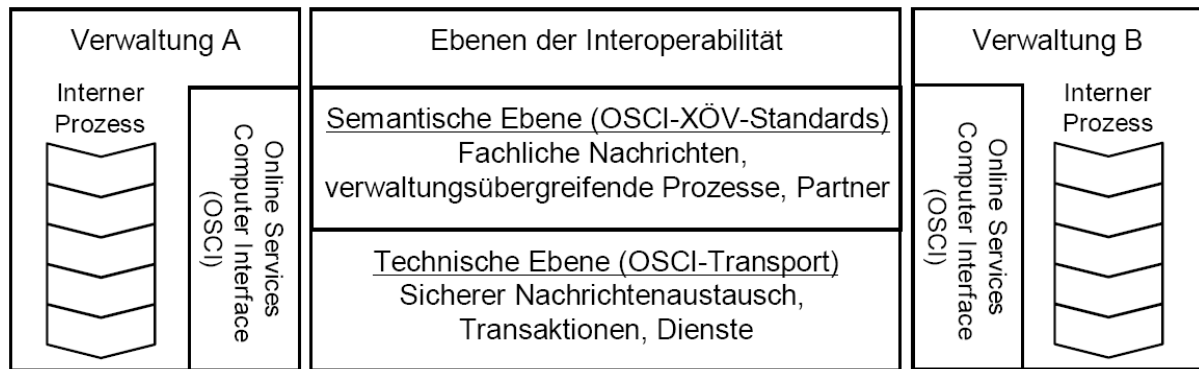


Abbildung 14: OSCI-Standards im E-Government (entnommen aus <http://www.osci.de>)

Die Interoperabilität wird durch eine Ebene für den Nachrichtentransport (OSCI-Transport<sup>313</sup>) und eine Ebene für fachliche Inhalte (OSCI-XÖV-Standards) gewährleistet. OSCI ist eine Gesamtheit von Konzepten. Die Konzepte selbst sind zur besseren Verbreitung kostenfrei erhältlich. Die Umsetzung in eine Software müssen von der OSCI-Leitstelle unabhängige IKT-Dienstleister vornehmen.

Aufgrund der weiten Verbreitung der E-Government-Standards bzw. deren Kostenfreiheit entstehen Anbietern keine übermäßigen Kosten, um ihre Basis-Technologie für eine technische Kommunikation mit der E-Government-Standards einsetzenden Verwaltung auszustatten (z. B. mit dem sogenannten Bietercockpit von E-Vergabe). Vielmehr können sie selbst die Mechanismen des Wettbewerbs auf dem Technologiemarkt nutzen, um ihre eigenen Ausrüstungskosten möglichst gering zu halten.

Einen weiteren Ansatz in dieser Richtung forciert das BeschA. Dort wurde 2007 das Thema XVergabe<sup>314</sup> aufgesetzt, um einen einheitlichen Bieterzugang zu den Vergabeplattformen der öffentlichen Hand anzubieten. Es soll ein plattformübergreifender Daten- und Austauschprozessstandard (XVergabe) definiert werden, der zu einer höheren Bieterakzeptanz und somit zu einer höheren Beteiligung an E-Vergabe führen soll. Ab 2009<sup>315</sup> soll mit der Integration von XVergabe in die Software begonnen werden können.

Mit IT-Governance soll ein Verständnis für die strategische Bedeutung von IT in OE geschaffen werden. Dabei ist IT-Governance nicht auf den Betrieb von IKT

<sup>313</sup> OSCI-Transport ist ein auf internationalen Standards basierendes Konzept für den sicheren Austausch von Nachrichten über unsichere Netze wie das Internet, um die zusätzlichen Anforderungen an den Austausch elektronischer Nachrichten im E-Government (Authentizität, Integrität, Vertraulichkeit, Nachvollziehbarkeit) erfüllen zu können (vgl. <http://www1.osci.de/sixcms/detail.php?id=1181>).

<sup>314</sup> Schinzer, 2007, S. 22.

<sup>315</sup> Vgl. HMdIS, 2008, S. 145–149.

beschränkt, sondern betrifft auch alle fachlichen Bereiche im Unternehmen. Die ISO hat hierzu zwischenzeitlich mit ISO/IEC 38500:2008 (Corporate Governance<sup>316</sup> in Information Technology) einen Standard entwickelt. Die Norm schreibt nach Klotz<sup>317</sup> folgende Prinzipien für Entscheidungen in Management–Prozessen fest:

- Verantwortlichkeit,
- Strategie,
- Akquisition,
- Performanz,
- Konformität,
- menschliches Verhalten.

Mit dem Standard soll erreicht werden, dass mit IT–Prozessen sowohl alle internen als auch die relevanten externen Regelwerke (Richtlinien, Gesetze, Verträge) eingehalten werden. Er dient den Verantwortlichen, ihre IKT zu evaluieren, anzuleiten und zu überwachen<sup>318</sup>.

#### Vereinheitlichung von Formalien

Nach einem Positionspapier des BITKOM hat eine überbordende Verwaltung in Deutschland zu einem Bürokratiedickicht geführt, das die Unternehmen belastet und Innovationen bremst oder sogar verhindert<sup>319</sup>. Der BITKOM fordert, dass Gesetze und Rechtsverordnungen nicht nur reduziert, sondern auch einfach und klar verständlich formuliert werden. Der Sprachgebrauch in Gesetzestexten sei bundesweit zu vereinheitlichen, denn nichts verdeutliche den Wandel in der Verwaltungskultur und im Selbstverständnis des Staates mehr als eine präzise und verständliche Schriftsprache. Der BITKOM geht sogar so weit, von einer Fremdsprache Amtsdeutsch zu sprechen, die Bürger und Unternehmen sinnlos belaste, was im 21. Jahrhundert nicht mehr zu akzeptieren sei.

---

<sup>316</sup> Die in Europa bestehenden Regelungen zum Corporate Governance listet das ECGI, eine internationale, wissenschaftliche gemeinnützige Vereinigung, auf (vgl. <http://www.ecgi.org>).

<sup>317</sup> Vgl. Klotz, 2008, S. 21–22.

<sup>318</sup> Vgl. Knolmayer/Loosli, 2006, S. 449–457.

<sup>319</sup> Vgl. BITKOM, 2003.

Die EU-Kommission sieht ein typisches Beispiel für Bürokratie in der Vielzahl von Bescheinigungen und Geschäftsunterlagen<sup>320</sup>, die von einer Vergabestelle eingefordert werden<sup>321</sup>. Aber nicht nur die vielen Formalien im Vergabewesen sind für Ungeübte schwer überschaubar. Oftmals ist es das Zusammenwirken der Formalien, die vielfach zu bestimmten Zeitpunkten bei Vorliegen bestimmter Sachverhalte einzuhalten sind. Aber gerade diese als überbordende Bürokratie angesehenen Formalien hat der Gesetzgeber zum Schutz der Unternehmen vor einer möglichen Willkür<sup>322</sup> der öffentlichen Auftraggeber aufgestellt. Nur haben die Unternehmen in der Regel keine Zeit, um sich mit allen Formalien und deren Zusammenwirken vertraut zu machen, so dass die Wirkung der Formalien eher in einen Nachteil der Unternehmen umschlagen kann. Dies trifft vor allem Unternehmen, die nicht zu den Stammlieferanten der Verwaltung gehören. Wer sich dagegen mit Vergaberecht und der Arbeitsweise von öffentlichen Verwaltungen auskennt, verfügt mit diesem Wissen über einen z. T. erheblichen Marktvorteil. Muss nämlich die Vergabestelle ein kostengünstiges Angebot aufgrund formaler Fehler ausschließen und ein weniger kostengünstiges als formal korrekt werten, bekommt der „Wissende“ den Zuschlag und die Verwaltung kauft teurer ein als es notwendig gewesen wäre.

Die Schaffung eines solchen Marktvorteils für „Wissende“ ist nicht im Sinne des öffentlichen Auftraggebers. Vielmehr ist er daran interessiert, über ein breites Angebot zu verfügen und daraus das wirtschaftlichste auswählen zu können. Insoweit muss es gerade auch im Interesse des öffentlichen Auftragsgebers sein, die vom Vergaberecht vorgesehenen Formalien so aufzubereiten, dass sie vom Markt möglichst gleich verstanden werden können.

In welcher Form welche Unterlagen und Auskünfte von den Unternehmen eingefordert werden können, regeln die Vergabestellen eigenständig für ihre eigene Organisation. Formulare, die sie verwenden, sind vielfach Eigenkreationen, so dass keine einheitliche Struktur vorhanden ist. Zudem unterscheiden sich diese Unterlagen zum Teil erheblich in den Inhalten. Darüber hinaus werden diese Formulare nach IfM<sup>323</sup> bei einer

---

<sup>320</sup> Die Forderung der Vergabestelle nach Vorlage von Angaben unterliegt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. So sollen keine unangemessenen Nachweise von Bewerbern verlangt werden, deren Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit bekannt ist (Erläuterungen zu § 7 Nr. 4 VOL/A).

<sup>321</sup> Vgl. EU-Kommission, 2004.

<sup>322</sup> Allerdings müssen Bieter diese Willkür glaubhaft machen, wenn sie den Rechtsweg einschlagen wollen (Vgl. Sommereisen, 2008).

<sup>323</sup> IfM, 2008, S. 103–104.

standardmäßigen Verwendung nicht auf die jeweilige Ausschreibung angepasst, so dass teilweise Nachweise gefordert werden, die nicht notwendig sind.

Die Nutzung einheitlicher, elektronisch ausfüllbarer Formulare führt nach IfM<sup>324</sup> zu einer Kostenreduktion in Höhe von 651,4 Mio. Euro für Unternehmen, würde eine solche Maßnahme bundesweit umgesetzt werden. Die Vergabestellen könnten demnach mit Kosteneinsparungen in Höhe von 229,5 Mio. Euro rechnen. Allerdings wäre auch ein Mehraufwand für das Erstellen der Formulare für die jeweiligen Ausschreibungen in Höhe von 66,1 Mio. Euro zu berücksichtigen, so dass für die öffentliche Hand ein reales Einsparvolumen in Höhe von 163,3 Mio. anzusetzen wäre.

Das kann für die Vergabestellen Nachteile haben, weil sie auf Spezifika der jeweils anderen Vergabestelle eingehen muss (allein die jeweiligen Begriffsbestimmungen aus den Bereichen IKT und Bauwesen unterscheiden sich erheblich). In den Formularen könnten Begriffe enthalten sein, die andere Vergabestellen nicht für ihre Arbeit benötigen und deshalb als Ballast ansehen. Aber der Vorteil für die potenziellen Bieter bei Ausschreibungen ist unübersehbar, denn die Bieter treffen unabhängig von den ausgeschriebenen Leistungen immer auf das gleiche Corporate Design<sup>325</sup>. Dadurch wird der Einstieg in die Nutzung der Formulare zwar nicht einfacher, aber für künftige Ausschreibungen ist der Formularaufbau bereits bekannt, so dass die Unternehmen ihren Aufwand auf die Inhalte der Ausschreibung beschränken können und Aufwand zum Erlernen der Formalien einsparen. Insbesondere bei Netzwerken dürfte dies vorteilhaft sein, da prinzipiell nur der erste Netzwerkteilnehmer den Einstieg in die neuen Formulare erfahren muss und die anderen dann von seinem Wissen partizipieren können.

Vergabestellen stehen in der Pflicht, Leistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber zu vergeben. Bieter müssen deshalb im Rahmen eines konkreten, öffentlichen Vergabeverfahrens ihre Eignung<sup>326</sup> gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber in Form zahlreicher Dokumente nachweisen. Im Verfahren schleichen sich durch die Vielzahl der Unterlagen aber oft unnötige, meist irreparable Fehler ein, die zwangsläufig zum Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führen<sup>327</sup>. Auch wenn Bieter schon einmal an einer Ausschreibung desselben öffentlichen Auftraggebers

---

<sup>324</sup> IfM, 2008, S. 104–105.

<sup>325</sup> Vgl. BDI, 2007, S. 7.

<sup>326</sup> Benennt aber die Ausschreibung Zuschlagskriterium, die die fachliche Qualifikation des Bieters betreffen, so verstößt dies gegen das europäische Vergaberecht, denn in einer Ausschreibung ist eine strikte Trennung von Zuschlags- und Eignungskriterien vorzunehmen (Zerwell, 2008, S. 23).

<sup>327</sup> Vgl. <http://www.hpqr.de>.

teilgenommen haben, bleibt ihnen die mehrfache Vorlage der Unterlagen nicht erspart. Um die Fehler und den Aufwand hierfür zu minimieren, wurde das Präqualifikationsregister geschaffen.

Unter Präqualifikation versteht man eine vorwettbewerbliche Eignungsprüfung<sup>328</sup>. Unternehmen bzw. potenzielle Lieferanten weisen so nach speziellen Vorgaben ihre Fachkunde und Leistungsfähigkeit unabhängig von einer konkreten Ausschreibung vorab nach. Ein Präqualifikationszertifikat verhindert im Rahmen seines Erklärungs- umfanges, dass wirtschaftliche Angebote wegen unvollständiger oder fehlerhafter Nach- weise zumindest hinsichtlich der Eignung von der Vergabestelle ausgeschlossen werden müssen.

Der Nachweis kann auch über sogenannte Eigenerklärungen erfolgen (z. B. Erklärung, dass sich das Unternehmen nicht in Insolvenz oder in Liquidation befindet).

Dazu kommen Unterlagen wie die Bescheinigung der Beitragszahlung in die Berufs- genossenschaft, die Gewerbeanmeldung, der Auszug aus dem Handelsregister bzw. Berufsregister des Firmensitzes. In Hessen wurde erstmals für den Nicht-Baubereich das von der Auftragsberatungsstelle Hessen e.V. geführte Hessische Präqualifikations- register (HPQR) geschaffen<sup>329</sup>. Die hessischen Vergabestellen sind verpflichtet, die vom HPQR zugelassenen Nachweise wie individuelle Einzelnachweise anzuerkennen.

Die vorgenannten Nachweise sind aber nicht die einzigen, die von Bietern gefordert werden. Je nach Ausschreibungsgegenstand können weitere spezifische Nachweise hinzukommen, für die sich keine Präqualifikation lohnt. Dazu gehörten beim PTLV beispielsweise folgende Kriterien<sup>330</sup>:

- Referenzliste über vergleichbare Lieferungen bevorzugt an andere öffentliche Bedarfsträger mit Angaben zu den Ansprechpartnern inkl. Telefon- und Fax- Nummer (Ausschreibung Kradfahrerstiefel).
- Erklärung zu Gütesicherungsmaßnahmen/Qualitätssicherungssystemen mit Angabe, welche Gütesicherungsmaßnahmen während der Produktion, welche Maßnahmen zur Gütesicherung bei der Endprüfung, welches Qualitätsüber- wachungssystem angewandt werden (Handbediengeräte Funktechnologie).

---

<sup>328</sup> Vgl. Prieß, 2005, S. 252–271.

<sup>329</sup> Die Forderungen des BDI gehen noch weiter. Er fordert die Schaffung eines bundesweiten Verfahrens und bietet an, eine Ansiedlung des dann bundesweiten Präqualifikationsregisters für den Liefer- und Dienstleistungsbereich bei den Industrie- und Handelskammern (IHK) zu unterstützen (BDI, 2007, S. 9–10).

<sup>330</sup> Die Inhalte wurden aus verschiedenen Ausschreibungen des PTLV in 2007 entnommen.



### 3.5 Handlungsdruck

Der Antrieb zur Schaffung einer elektronischen Vergabe kam aus der EU. Bereits in der ersten Ausgabe des europäischen Binnenmarktanzeigers<sup>331</sup> wurde darauf hingewiesen, dass das öffentliche Auftragswesen, als Schlüsselbereich des Binnenmarkts bezeichnet, hinter den Erwartungen einer offenen, wettbewerbsorientierten Auftragsvergabe in einem auf das 21. Jahrhundert zugeschnittenen Binnenmarkt liege. Schon die folgende Nummer des Binnenmarktanzeigers<sup>332</sup> zeigte auf, wie die Umsetzung der Beschaffungsvorschriften verbessert und der Zugang zu öffentlichen Aufträgen vereinfacht werden könnte. Wesentlicher Ansatz war es, die Entwicklung der vollelektronischen Auftragsvergabe sowie die Schaffung einer frei zugänglichen Veröffentlichungsplattform zu fördern.

Während auf europäischer Ebene die grenzüberschreitende Förderung der Wirtschaft im Vordergrund stand, waren es auf nationaler Ebene eher die Belastung der Haushalte sowie die Verbesserung des Einsatzes der verfügbaren Haushaltsmittel. Im Folgenden werden einzelne Gründe, die die Einführung der E-Vergabe vorantrieben, betrachtet.

#### 3.5.1 Umgang mit beschränkten Haushaltsmitteln

Die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte ist seit Jahren ein Dauerthema. Obwohl Verwaltungsreformen mit wirtschaftlichem Fokus (z. B. NVS, Doppik<sup>333</sup>) flächendeckend hohe Priorität genießen, neigen Verwaltungen nach wie vor dazu, Veränderungen durch Dienstanweisungen herbeiführen zu wollen. Dienstanweisungen betrachten Veränderungen primär aus juristischer Perspektive. Max Weber dagegen meinte bereits: „Ebenso wie betriebswirtschaftliche Entscheidungen nicht zu Gerechtigkeit führen müssen, kommt es durch rechtliche Normen nicht unbedingt zur Wirtschaftlichkeit“<sup>334</sup>.

Auch wenn das Vorgehen nach Rechtsnormen zweifellos integraler Bestandteil des Verwaltungshandelns bleiben wird und die Nähe zum Vergaberecht einer besonderen Betreuung der Vergabestelle durch einen erfahrenen Vergabekjuristen bedarf, bleibt das

---

<sup>331</sup> Nr. IP/97/1017 vom 19.11.1997.

<sup>332</sup> Nr. IP/98/233 vom 11.03.1998.

<sup>333</sup> Vgl. Patterson, 2006, S. 167–172.

<sup>334</sup> Vgl. Weber, 1922, <http://www.textlog.de/7790.html>.

Bewegen auf dem Markt durch den öffentlichen Auftraggeber letztlich doch ein betriebswirtschaftlicher Sachverhalt. Dazu sind betriebswirtschaftliche Kenntnisse für den wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln erforderlich. Zwischenzeitlich nimmt die öffentliche Verwaltung bei der Ausbildung ihres Nachwuchses auf diese Sachverhalte Rücksicht. Immerhin sind bereits 15 Prozent der Themen aus dem Stundenplan der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Dienst in der allgemeinen Verwaltung für Betriebs- und Volkswirtschaft reserviert<sup>335</sup>. Bei der Polizei liegt diese Quote weiterhin nur bei 2,3 Prozent<sup>336</sup>.

Die Verwaltung steht aber nicht alleine in der Kritik, wenn es um den Umgang mit beschränkten Haushaltsmitteln geht. Im Grunde werden in der Wirtschaft ähnliche Probleme gesehen. Auch die Industrie sieht nach Kerkhoff<sup>337</sup> einen „riesigen Handlungsbedarf“ bei der richtigen Ausrichtung der Beschaffung in den Unternehmen. Manager vergeuden demnach in den Unternehmen Milliarden durch regionale Beschaffung anstatt eine globale Beschaffungsstrategie zu verfolgen. Kerkhoff kritisiert, dass sich die Unternehmen bei der Beschaffung meist auf den Heimatmarkt oder ihre Fertigungsstandorte konzentrierten, obwohl sich nach seiner Ansicht bei den Beschaffungskosten durchschnittlich zehn Prozent Einsparungen erzielen ließen, wenn die Unternehmen ihre Beschaffung international ausrichten, die Beschaffung unternehmensweit bündeln und zur Chefsache erklären würden<sup>338</sup>.

Ausgehend vom Ausbildungsberuf Industriekaufmann/Industriekauffrau ist dies erstaunlich, denn dessen Rahmenlehrplan sieht im Gegensatz zum Verwaltungsberuf nahezu ausschließlich betriebswirtschaftliche Themen vor<sup>339</sup>. Insofern scheint die Fähigkeit zum schonenden Umgang mit begrenzten Haushaltsmitteln nicht zwingend vom Umfang betriebswirtschaftlicher Ausbildungsanteile abhängig zu sein. Das spezifische Wissen dazu ist offensichtlich nach der Ausbildung zusätzlich erlernbar. Dennoch erscheint es sinnvoll, auch im Beschaffungsbereich der Verwaltung zusätzlich Personal mit studierten betriebswirtschaftlichen Fachkenntnissen einzusetzen.

---

<sup>335</sup> VFH–Hessen, 2002.

<sup>336</sup> VFH–Hessen, 2006.

<sup>337</sup> Vgl. Kerkhoff, 2006.

<sup>338</sup> Vgl. Kerkhoff, 2007, S. 21–23.

<sup>339</sup> KMK, 2002.

### 3.5.2 Grenzen wirtschaftlicher Beschaffung

Wirtschaftliche Beschaffung kann durch sinnvolle Vorgaben und passende Werkzeuge gefördert werden. Allerdings findet wirtschaftliche Beschaffung Grenzen, wenn die Werkzeuge nicht beherrscht, die Vorgaben nicht ihrem Sinn nach befolgt werden oder die Ausführenden Fehler<sup>340</sup> machen.

Inwieweit Fehler zu einer positiven oder negativen Entwicklung führen, ist auch eine Frage der Sichtweise des jeweiligen Betrachters bzw. der durch Fehler erzielten Ergebnisse. Nicht nur in kreativen, sondern auch in innovativen Bereichen können Fehler durchaus auch eine produktive Bedeutung erlangen: Die Entdeckung Amerikas sowie die Erfindung von Post-it und Teflon basieren auf Fehlern<sup>341</sup>. Der gezielte Umgang mit Fehlern und die Ausprägung der vorhandenen Fehlerkultur<sup>342</sup> beeinflussen die Qualität der Leistungen sowohl in Unternehmen als auch in öffentlichen Verwaltungen. Allerdings führt die Verkettung von Fehlern nicht zwangsläufig zu einem, wie oben dargestellt, positiven Ergebnis, sondern oftmals zum Zusammenbruch ganzer Systeme (z. B. Flugzeugabsturz).

Im Folgenden werden Fehler aufgezeigt, die eine wirtschaftliche Beschaffung nicht nur eingrenzen sondern bei gleichzeitigem Auftreten sogar vollständig verhindern können.

#### 3.5.2.1 Umsetzung des Rechts in der Vergabestelle

Die Mitarbeiter der Vergabestelle können im Umgang<sup>343</sup> mit dem Vergaberecht eine Vielzahl Fehler<sup>344</sup> begehen, z. B. Nichtanwendung des Vergaberechts, Etablierung unzulässiger Ausschreibungszwecke, Wahl der falschen Verfahrensart, Vorlage unklarer Leistungsbeschreibungen, Aufbürden unangemessener Risiken, unzulässige Wettbewerbsbeschränkung durch Gestaltung der Ausschreibungsbedingungen, Fehler bei der Festlegung der Wertungskriterien, Wertungsfehler<sup>345</sup>, Verstöße gegen das Verhand-

---

<sup>340</sup> Als Fehler bezeichnet ein Subjekt angesichts einer Alternative jene Variante, die von ihm – bezogen auf einen damit korrelierenden Kontext und ein spezifisches Interesse – als so ungünstig beurteilt wird, dass sie unerwünscht erscheint (Weingardt, 2004, S. 31).

<sup>341</sup> Weingardt, 2004, S. 28–30.

<sup>342</sup> Unter Fehlerkultur wird verstanden, Probleme und Fehler eingestehen zu können, ohne mit negativen Folgen rechnen zu müssen (Zollondz, 2001, S. 407).

<sup>343</sup> Zur Ermessensausübung der Vergabestelle vgl. Ebert, 2005, S. 49–50.

<sup>344</sup> Vgl. Ehrensberger, 2007, S. 5–7.

<sup>345</sup> So hat z. B. der BGH geurteilt, dass die Annahme der Vergabestelle, ein Bieter verfüge über ein „Mehr an Eignung“ gegenüber anderen, nicht das ausschlaggebende Zuschlagskriterium sein darf (BGH, Urteil vom 15.04.2008, IBR 2008, S. 2959).

lungsgebot oder Beteiligung ausgeschlossener Personen<sup>346</sup> an Entscheidungen im Vergabeverfahren<sup>347</sup>. Diese Fehler können erhebliche betriebswirtschaftliche Auswirkungen haben. So dürfen beispielsweise bei der Ausgestaltung der Verdingungsunterlagen nicht einseitig die Interessen und Wünsche der Vergabestelle berücksichtigt werden. Sicherlich wäre es aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers durchaus erstrebenswert, dem Auftragnehmer über die Leistungsbeschreibung einen Großteil der Wagnisse für den Ausschreibungsgegenstand aufzubürden. Dies ist aber für Umstände und Ereignisse unzulässig, auf die Auftragsnehmer keinen Einfluss haben und deren Einwirkung auf die Preise und Fristen sie nicht im Voraus schätzen können<sup>348</sup>.

Insoweit sind Risiken nicht unbedacht in einer Leistungsbeschreibung festzulegen, sondern es ist seitens der Vergabestelle gemeinsam mit der Fachlichkeit<sup>349</sup> zu prüfen, welche Risiken zwingend durch den Auftragsnehmer auf Kosten des öffentlichen Auftraggebers abgedeckt werden müssen und für welche Risiken eine wirtschaftlichere Lösung geeignet erscheint. Ist die Vergabestelle hier uneinsichtig, läuft sie Gefahr vor Gericht<sup>350</sup> korrigiert und für die Kosten haftbar gemacht zu werden.

Inwieweit die Verwaltung in der Rechtsumsetzung, u. a. des Vergaberechts, ihren Pflichten nachkommt, prüfen sowohl die inneren Revisionen<sup>351</sup> als auch der Hessische Rechnungshof unaufgefordert in periodischen Abständen und anlassbezogen die zuständige Vergabekammer. Eine Korrektur der Entscheidung der Vergabestelle ist neben einem möglicherweise zu erwartenden Kostenausgleich<sup>352</sup> mit einem Imageschaden verbunden. Folglich sollte eine Vergabestelle ein Interesse daran haben, derartige

---

<sup>346</sup> Zur Problematik der Bieterinsolvenz im laufenden Vergabeverfahren und ihren Folgen vgl. Rhein/Matthies, 2008, S. 6–8.

<sup>347</sup> Vgl. Siederer/Bechtolsheim, 2002, S. 3–14.

<sup>348</sup> § 8 Nr. 1 Abs. 3 VOL/A.

<sup>349</sup> Zur Fachlichkeit gehören alle Fachbereiche, die die Fachverantwortung für die Beschaffungsmaßnahmen oder Ausschreibungen ihres Fachbereiches tragen.

<sup>350</sup> Letztlich ist aber nicht sicher, dass der Auftragnehmer einen Rechtsschutz einschaltet, um seine Rechte durchzusetzen. Unternehmen sind schließlich an einer längeren Kundenbindung interessiert, wenn sie es mit potenten bzw. strategisch wichtigen Kunden zu tun haben. In solchen Fällen kann es sein, dass die Unternehmen die Risiken klaglos übernehmen, um den öffentlichen Auftraggeber nicht zu verprellen. Allerdings sind auch hier Grenzen gesetzt. Stehen die Preise in offenbarem Missverhältnis zur Leistung, darf der Zuschlag nicht erteilt werden (§ 25 Nr. 2 VOL/A).

<sup>351</sup> Das PTLV verfügt über eine OE Revision, die der Behördenleitung unterstellt ist. Zu deren Aufgaben gehören verwaltungsinterne Ermittlungen beim Verdacht strafbarer oder ordnungswidriger Handlungen in Verbindung mit dem Tätigkeitsfeld sowie das Mitwirken bei der Realisierung von Schadensersatzansprüchen aus verwaltungsinternen Unregelmäßigkeiten heraus.

<sup>352</sup> Das Vergabeverfahrensrisiko verbleibt nach einem Grundsatzurteil des Landgerichts Berlin vom 15.11.2006 (23 O 148/06) beim öffentlichen Auftraggeber, da Verzögerungen nicht zum Kalkulationshorizont des Bieters gehörten (Kirch, 2007, S. 16–17).

Fehler zu reduzieren oder am Besten gleich zu vermeiden. Wie viel Optimierungspotenzial hierin noch vorhanden ist, zeigt ein Blick auf die vom Bundeskartellamt in 2007 durchgeführten Nachprüfungsverfahren<sup>353</sup>. Bei insgesamt 90 Verfahren wurde in 41 Fällen (45 Prozent) dem Antragsteller Recht gegeben.

### 3.5.2.2 Erfüllung formaler Vorgaben durch die Bieter

Das Vergaberecht gibt eine strenge Bindung an Regeln vor, um zu einem hohen Maß an Objektivität zu führen. Allerdings führt das Ausmaß der Strenge<sup>354</sup> dazu, dass bereits geringfügige Formfehler<sup>355</sup> zum Ausschluss eines Angebots führen können, ohne dass es Heilungsmöglichkeiten im laufenden Verfahren gäbe<sup>356</sup>.

Ein Angebot, das aufgrund vorliegender Formfehler nicht wertbar ist, liegt aus rechtlicher Sicht auch nicht vor. Insofern ist es nach Anlegen des juristischen Maßstabs auch nicht messbar, ob es ein wirtschaftliches Angebot gewesen wäre, weil ein nicht vorliegendes Angebot nicht gemessen werden kann. Für Unternehmer ist das kaum nachvollziehbar, denn sie haben immerhin Aufwand in das Angebot investiert, es physisch bei der Vergabestelle abgegeben und möglicherweise sogar eine Empfangsbestätigung für die Abgabe erhalten.

Als Folge davon kann es dazu kommen, dass die öffentliche Hand vermehrt überteuerte Angebote von Lieferanten annehmen muss, deren Leistungsfähigkeit vor allem darin besteht, das Vergaberecht zu beherrschen und formal korrekte Angebote abzugeben, während Angebote leistungsfähigerer Bieter ausgeschlossen werden müssen, weil die Unternehmer sich auf die Wirtschaftlichkeit ihrer Angebote konzentriert haben, ohne den Formalien mit der nötigen Genauigkeit entgegen zu treten und deshalb formale Fehler begehen. Je nach Erfahrungsintensität einer solchen aus Unternehmersicht vermeintlich sinnlosen Vorgehensweise der Verwaltung kann es sogar zu einer dadurch bedingten Verkürzung des Marktes kommen, wenn die aufgrund formaler Fehler

---

<sup>353</sup> Vgl. <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/archiv/EntschVergArchiv/2007/EntschVergabe.php>.

<sup>354</sup> Nach Auffassung der VK Nordbayern führt sogar ein Schrägstrich als Preisangabe zum Ausschluss: „Ein Schrägstrich in den Preisangaben kann nicht ohne Weiteres mit einer Null gleichgesetzt werden. Er kann so verstanden werden, dass an dieser Stelle keine gesonderte Vergütung verlangt wird, er kann aber auch bedeuten, dass die Position überhaupt nicht angeboten wird. Nachdem für andere Positionen als Einheitspreis ‚0‘ eingetragen worden ist, muss aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers davon ausgegangen werden, dass der Schrägstrich nicht die gleiche Bedeutung hat“ (Beschluss der VK Nordbayern vom 09.09.2008, IBR 2008, S. 752).

<sup>355</sup> Vgl. Noch, 2008a, S. 27–31.

<sup>356</sup> Änderungen und Ergänzungen an den Verdingungsunterlagen sind unzulässig (§ 21 Nr. 1 Abs. 4 VOL/A). Dagegen müssen Änderungen des Bieters an seinen Eintragungen im Angebot „nur“ zweifelsfrei sein (§ 21 Nr. 1 Abs. 3 VOL/A).

Unterlegenen keinen Sinn mehr in einer künftigen Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen sehen und sich lieber nicht mehr beteiligen, als dass sie mehr Wert auf die Erfüllung der erforderlichen Formalien legen.

Insofern wird es gerade für Neulinge auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe sinnvoll sein, sich mit Lernstrategien zur Fehlerreduzierung bei Ausschreibungen zu befassen, um sich selbst die Chance zu eröffnen, Verwaltungen von der Wirtschaftlichkeit ihrer Angebote zu überzeugen.

### **3.5.2.3 Meldung der Bedarfsstelle**

Ausgangspunkt jeder Ausschreibung ist die Meldung der Bedarfsstelle. Bedarfsstellen müssen ihren Material- bzw. Dienstleistungsbedarf so planen, dass die richtigen Lieferungen/Leistungen in der richtigen Anzahl zur richtigen Zeit am richtigen Ort verfügbar sind. Die Meldungen der Bedarfsstellen sind damit der Auslöser für die weitere Vorgehensweise bei der Beschaffung. Für die Bedarfsermittlung gibt es logische, mathematische und intuitive Verfahren (siehe Tabelle 9<sup>357</sup>).

Mit einer pragmatischen Auswahl oder Kombination aus diesen Methoden kann die bestmögliche Übereinstimmung mit dem künftigen Bedarf nach Art, Menge und Termin erreicht sowie eine eindeutige und übersichtliche Bedarfsstruktur ermittelt werden<sup>358</sup>. Je genauer die Bedarfsermittlung erfolgt, desto eher können Bedarfsbündelungen erfolgen. Fehler in der Bedarfsermittlung können dazu führen, dass

- zu viel eingekauft wird, was die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln unnötig mindert,
- zu wenig eingekauft wird, was zu erhöhten Nachbeschaffungskosten führen kann,
- am Bedarf vorbei eingekauft wird, was zusätzlichen Aufwand erfordert, um die korrekte Beschaffung vorzunehmen und die Korrektur durchzuführen.

Die Vergabestelle kann im Vergabeverfahren Fehler der Bedarfsstelle nicht mehr auffangen. Sie kann der Bedarfsstelle lediglich Plausibilitätsprobleme aufzeigen. Geht diese nicht auf die Beratung ein, kann auch ein vergaberechtlich korrektes Verfahren zu Fehleinkäufen führen.

---

<sup>357</sup> Bei Betrachtung der Tabelle wird deutlich, dass auch die Bedarfsstelle über eine bestimmte Fachkompetenz verfügen sollte, um die „richtige“ Anforderung zu stellen. Die komplexe Bedarfsanalyse muss der eigentliche Nutznießer der Leistung aber nicht selbst übernehmen. Sie erfolgt durch die jeweiligen Fachbereiche in den Behörden und im PTLV.

<sup>358</sup> Vgl. Hirschsteiner, 2006, S. 70–89.

**Tabelle 9: Methoden der Bedarfsermittlung (Hirschsteiner, 2006, S. 71)**

Methoden der Bedarfsermittlung		
Deterministisch	Analytische	Top-down-Betrachtung
	Kumulative	Bottom-up-Betrachtung
Stochastische	Mittelwertbildung	Einzelner Mittelwert Gleitender Mittelwert Gewichteter gleitender Mittelwert
	Exponentielle Glättung	Erster Ordnung Höherer Ordnung
	Regressionsanalyse	Linear Nicht linear
Intuitiv	Analogschätzung	Mit vergleichbaren Erfahrungen
Hypothetisch	Inspiration	Subjektive Einschätzung ohne Bezug auf Erfahrungen

### 3.5.2.4 Fachliche Vorgaben

Die Fachlichkeit hat einen tiefen Einblick in den fachspezifischen Markt, für den sie zuständig ist und kennt die Bedarfe der Fachanwender. Aus ihrer Kenntnis heraus erstellt sie die Beschreibung der geforderten Leistungen, führt die fachliche Angebotsbewertung durch und ist nach der Abwicklung für den fachlichen Einsatz der Leistungen verantwortlich.

Durch die Nähe zum Markt besteht aus vergaberechtlicher Sicht aber die Gefahr, dass Leistungen von Lieferanten ausgewählt werden, die die Fachlichkeit schon lange kennt und mit deren Qualität sie zufrieden ist. Bei langjähriger Zusammenarbeit kann dies dazu führen, dass die Eignung der bevorzugten Lieferanten seitens der Fachlichkeit mit der Zeit ohne Nachweis auch für andere nicht originäre Fachbereiche unterstellt wird. Dabei unterschätzt die Fachlichkeit oft, dass bei einer konkreten Ausschreibung eine solche Annahme bereits zum Ausschluss dieses Angebots führen kann, wenn die Beurteilung der Eignung nicht auf gesicherten Erkenntnissen des Ausschreibenden beruht<sup>359</sup>.

<sup>359</sup> BGH, Urteil vom 26.10.1999 (IBR 1990, S. 344).

So kann allein die Scheu davor, einen guten Lieferanten zu verlieren, dazu führen, dass dieser dann tatsächlich mangels Problembewusstseins der Fachlichkeit für die aktuelle Ausschreibung verloren geht. Problematisch sind in Bezug auf das anzuwendende Vergaberecht auch unnötig spezifisch beschriebene Leistungsdetails. Wird beispielsweise bei der Beschreibung eines Arbeitsschutzhandschuhs mit Überlänge für das Arbeiten mit Schnittgut (zum Schutz der Unterarme) eine konkrete Länge der Schutzverlängerung des Handschuhs, wie beispielsweise 36 cm, vorgegeben<sup>360</sup>, könnten nur die Angebote zum Zuge kommen, deren Handschuh exakt die vorgegebene Länge von 36 cm aufweist. Würde dagegen ein vielleicht sogar qualitativ höherwertiger Handschuh preisgünstiger angeboten, wäre aber 3 cm länger, könnte er nicht beschafft werden, weil er die Anforderungen in der Leistungsbeschreibung nicht erfüllt. Ein Umschwenken auf dieses Angebot lässt das Vergaberecht nicht zu, denn nach Öffnung der Angebote bis zur Zuschlagserteilung darf mit den Bietern über ihre Angebote nur verhandelt werden, um Zweifel über die Angebote oder die Bieter zu beheben<sup>361</sup>. Andere Verhandlungen<sup>362</sup>, besonders über Änderungen der Angebote oder Preise, sind unstatthaft<sup>363</sup>. Die Ursache unsinniger Festlegungen liegt meist in einer nicht vorhandenen Beschaffungsmarktforschung oder einer mangelnden Marktbeobachtung durch die Fachlichkeit.

Für neue leistungsfähige Anbieter ist es besonders schwierig in einen bereits verkürzten Markt einzusteigen, wenn die Fachlichkeit keine umfassende Marktbeobachtung durchführt. So ist beispielsweise der Markt für die meisten polizeispezifischen Leistungen sowieso begrenzt, weil solcher Art Leistungen oftmals nur von Behörden mit Sicherheitsaufgaben abgenommen werden, wodurch sich oftmals keine hohen Stückzahlen erreichen lassen. Beispielsweise werden Geräte zur Fingerabdruckidentifizierung (z. B. sogenannte Live-Scanner<sup>364</sup>) nur in kleinen Stückzahlen verkauft (in Hessen ca. 20 Geräte). Diese Geräte müssen über eine Zertifizierung verfügen.

---

<sup>360</sup> Bei einem konkreten Fall im PTLV 2007 wurde in einer Leistungsbeschreibung vorgegeben, dass der Handschuh eine Länge von 36 cm haben sollte. Der Grund für diese exakte Längenangabe war einfach. Die Beschreibung entsprach der aus dem Prospekt eines bevorzugten Lieferanten.

<sup>361</sup> Vgl. Prieß, 2005, S. 300–302.

<sup>362</sup> Vgl. Ebert, 2005, S. 107.

<sup>363</sup> § 24 VOL/A.

<sup>364</sup> Bei diesen Geräten wird der Finger der Probanden auf einer Prismaplatte abgerollt und im gleichen Moment auf dem Bildschirm sichtbar gemacht, was den Geräten den Namen Live-Scanner einbrachte. Im Gegensatz zum früheren Arbeiten kann der Polizeibeamte die Qualität des Abdrucks auf dem Bildschirm sofort beurteilen und neue ansetzen, was einen hohen Qualitätsvorteil und damit eine höhere Trefferquote bei Recherchen in Fingerabdruck-Datenbanken gebracht hat (vgl. <http://www.dermalog.de/uploads/files/Zf-1.pdf>).



Würde ein neuer Hersteller mit einer innovativen Technologie auf den Markt drängen, ohne dass dies von der Fachlichkeit bemerkt wird, könnte diese Markterweiterung der beschaffenden Behörde folglich auch nicht zu Gute kommen. So kann der ausschreibenden Behörde durch fachlich unbegründete Festlegungen in der Leistungsbeschreibung ein wirtschaftlicher Schaden entstehen. Je nach Abnahmemenge potenziert sich dieser Schaden.

### 3.5.2.5 Preiskonkurrenz am Markt

Nach Lück<sup>365</sup> steht die Marktwirtschaft für ein Wirtschaftssystem, in dem die individuelle Entscheidung des Einzelnen ohne staatliche Eingriffe zum Prinzip erhoben wird. Als zentrales Regulativ des Marktes sieht Lück hierbei die freie Preisbildung nach Angebot und Nachfrage. Zu den Überlegungen eines Unternehmers in Bezug auf die Preisbildung gehört es zu bedenken, dass die Kunden ihre Leistung durchaus aufgrund eines gelungenen Preis-/ Leistungsverhältnisses kaufen werden und nicht ausschließlich deshalb, weil das Unternehmen einfach nur der billigste Anbieter ist.

Nach Auffassung des Saar Online Gründerzentrums<sup>366</sup> ruinieren Preiswettbewerbe sogar dauerhaft die Erfolgchancen der Unternehmen<sup>367</sup>. Es empfiehlt, beim Finden des richtigen Preises für die eigene Leistung nicht unbedingt vom niedrigsten auszugehen. Kunden seien sehr wohl bereit, höhere Preise zu zahlen, wenn ihnen das Gefühl vermittelt wird, dass sie dadurch etwas Besonderes erworben hätten.

Ein Angebot vorzubereiten ist für Unternehmen mit zunehmender Komplexität und Größe herausfordernd und vor allem kostspielig. Soweit also eine Vergabestelle in der Leistungsbeschreibung z. B. den Qualitätsaspekten keinen ausreichenden Raum gibt, muss letztlich doch der Preis das entscheidende Kriterium sein und den Ausschlag geben. Erfahrene Lieferanten kennen die jeweiligen öffentlichen Auftraggeber und deren Vorgehensweisen. Wenn die qualifizierten Lieferanten erwarten, dass sie mit weniger qualifizierten Lieferanten konkurrieren und von diesen preislich niedrigere Angebote vorgelegt werden, muss nach Dimitri/Piga/Spagnolo<sup>368</sup> damit gerechnet werden, dass dies die qualifizierten Lieferanten davon abhält, Zeit und Kosten in eigene Angebote zu investieren. Damit entgeht der Vergabestelle die Möglichkeit, durch die

---

<sup>365</sup> Lück, 2004, S. 455.

<sup>366</sup> Saar Online Gründerzentrum, 2008, S. 56–57.

<sup>367</sup> Diese Auffassung muss nicht als Widerspruch zum Vergabewesen gesehen werden. Immerhin soll der öffentliche Auftraggeber nicht das preislich günstigste, sondern vielmehr das wirtschaftlichste Angebot auswählen (§ 25 Nr. 3 VOL/A).

<sup>368</sup> Vgl. Dimitri/Piga/Spagnolo, 2006, S. 17.

Ausschreibung solche qualifizierten Lieferanten in den Kreis der Bewerber einzu-  
binden.

### 3.5.2.6 Beeinflussung durch Werbung

„Gutes setzt sich nur durch, wenn es kommuniziert wird“<sup>369</sup>. Mit dieser Zielrichtung  
wird Unternehmern klar gemacht, dass es letztlich nicht nur auf die Leistungsfähigkeit  
des eigenen Unternehmens ankommt, sondern vielmehr auf das Vermitteln der Vorteile  
ihrer Leistungen. Diese Sichtweise kommt aus der Werbepsychologie und findet ihren  
Ursprung in der Vergessenskurve nach Ebbinghaus<sup>370</sup> (siehe Abbildung 15).

Die Vergessenskurve veranschaulicht den Grad des Vergessens innerhalb einer be-  
stimmten Zeit. Der Vorgang des Vergessens soll durch mehrfaches Wiederholen der  
Information abgemindert werden, wobei jede Wiederholung das Intervall, nach dem  
eine erneute Wiederholung nötig ist, vergrößert. D. h., was man im Alltag nicht  
benutzt, vergisst man und nur durch ständiges Benutzen des Wissens behält man es.  
Gerade die vermeintlich zunehmende Ähnlichkeit von Leistungen hat zur Konsequenz,  
dass Unternehmen ihre Kompetenzen in die Kommunikation der Vorteile ihres Ange-  
botes verlegen und Nachteile versuchen auszublenden, um auf dem Markt wahr-  
genommen zu werden<sup>371</sup>.

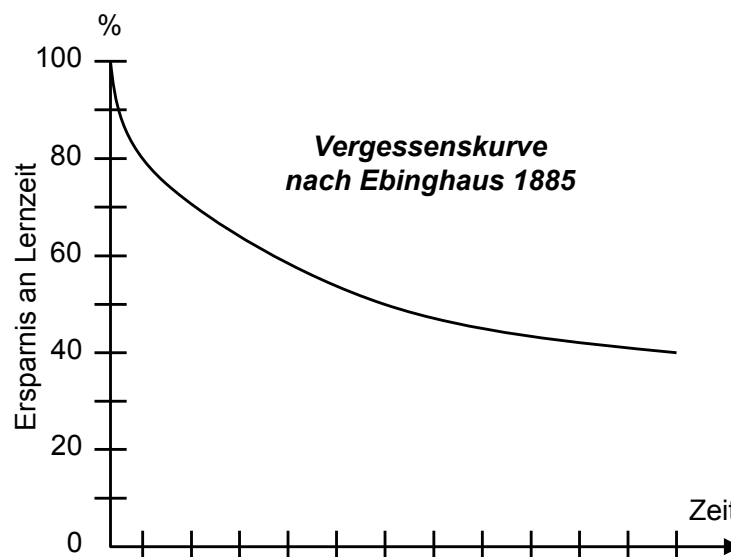


Abbildung 15: Vergessenskurve nach Ebbinghaus (Stangl, <http://arbeitsblaetter.stangl-taller.at>, 2008)

<sup>369</sup> Scherer, 2006, S. 28.

<sup>370</sup> Vgl. Ebbinghaus, 1885.

<sup>371</sup> Vgl. Scherer, 2006, S. 20–27.

Um die schriftlichen Werbebotschaften in der täglichen Informationsüberflutung nicht untergehen zu lassen, wird die Werbebotschaft durch den persönlichen Kontakt des Lieferanten verstärkt. Mit dem Geschäftsabschluss soll eine mittel- oder langfristig wirksame und ertragreiche Beziehung bei der Behörde aufgebaut werden. Eine gute Beziehung ermöglicht es dem Lieferanten sogar, die Beziehung über den eigentlichen Zweck hinaus auszubauen und der Behörde Zusatzleistungen anzubieten, die das Unternehmen gar nicht erbringen kann, sondern selbst erst noch beschaffen muss.

Unpersönliche Kontakte zum Lieferanten können der Nährboden für Kommunikationsprobleme beim Leistungsabruf darstellen und damit zur Leistungsminderung führen. Das Hauptrisiko ist aber ein zu enger persönlicher Kontakt zwischen behördlich Verantwortlichem und Lieferanten, zumal der Übergang von engen persönlichen Kontakten in ihrer positiven Wirkung für die Behörde zu einer negativen fließend sind. Bei einer guten persönlichen Bindung kann bereits die Aussicht auf den Verlust dieser persönlichen Beziehung bzw. der Wertschätzung des Lieferanten zum „Klammern“ an den Lieferanten oder dessen Leistungen durch den behördlich Verantwortlichen führen. Ein solches „Klammern“ blendet den Wettbewerb aus, so dass wirtschaftlichere Optionen nicht zum Zuge kommen können.

Je nach Aggressivität der Werbung durch den Lieferanten und Empfänglichkeit des behördlich Verantwortlichen kann sich dies in den nächsten Stufen sogar zur bewussten Täuschung der Kontrollorgane in der Behörde und dann letztlich auch zum Betrug oder zur Korruption steigern. Je nach Ausprägung sind eine massive Imageschädigung und erhebliche wirtschaftliche Verluste für die Behörde die Folge.

### **3.5.2.7 Korruption und Wettbewerbsbeschränkende Abreden**

Korruption ist Missbrauch einer Funktion<sup>372</sup>. Die Handlung dazu kann sowohl auf Veranlassung Dritter als auch eigener Initiative des Funktionsträgers geschehen und dient der Erlangung oder dem Erstreben persönlicher Vorteile. Die Folgen (siehe Abbildung 16) sind materielle und immaterielle Schäden für die Allgemeinheit.

Die Methoden der Korruption sind vielfältig. Sie können vergleichsweise harmlos<sup>373</sup> beginnen. So sind die Aufnahme nur bestimmter Lieferanten in das Firmenverzeichnis

---

<sup>372</sup> Scholz, 2007, S. 413–439.

<sup>373</sup> Das BVerwG legt hier einen strengen Maßstab an: „Die disziplinarische Reaktion für eine Vertrauenseinbuße in Vergabeverfahren der öffentlichen Hand muss deshalb besonders nachdrücklich sein, weil jede Missachtung der Vergabevorschriften, auch wenn sie auf den ersten Blick geringfügig erscheint, das Eingangstor zur Korruption bedeutet“ (BVerwG, Urteil vom 14.06.1988, DokBer B 1988, S. 245–249).

der Vergabestelle, das Bestellen bei bevorzugten Lieferanten oder die Einführen neuer Technologien ohne Kosten–Nutzen–Nachweis zu nennen. Auch die Informationsweitergabe an einzelne Bieter kann bereits Korruption sein. Legt beispielsweise ein Vergabestellenmitarbeiter einem Bieter die Angebotspreise der Mitbewerber offen, kann dieser sein Angebot daran ausrichten und die Konkurrenz jeweils knapp unterbieten. Bei Unkenntnis der Konkurrenzangebote müsste er sparsamer kalkulieren und ein für die Behörde noch günstigeres Angebot unterbreiten. Auf den Nachweis eines konkreten Schadenseintritts kommt es bei der strafrechtlichen Bewertung der Korruption nicht an<sup>374</sup>.

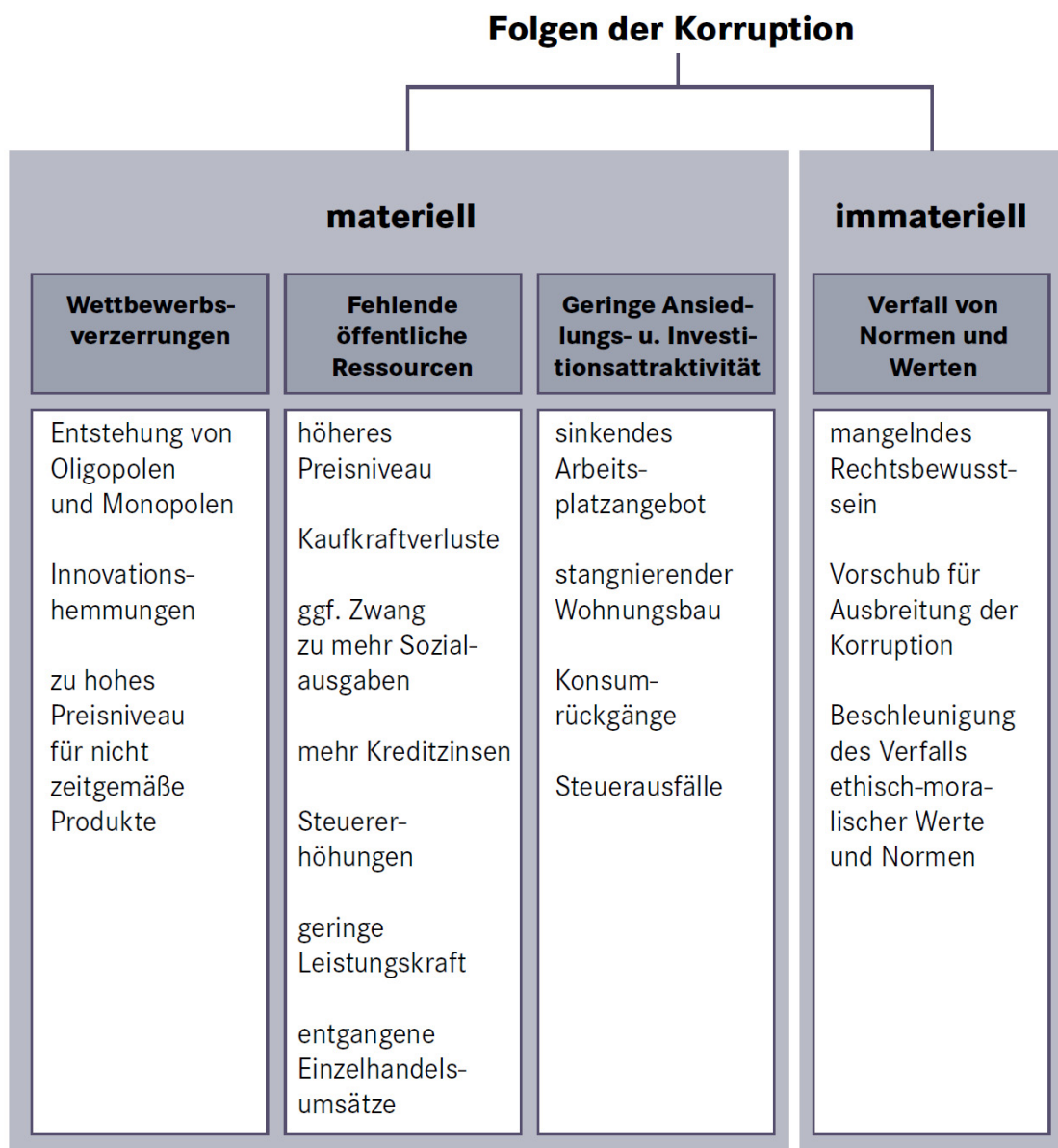


Abbildung 16: Folgen der Korruption (Arnold/Truck, k. A., S. 14)

<sup>374</sup> BGH, Urteil vom 10.05.1995 (IBR 1995, S. 448).

Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats des BMWi sollte ein modernes Vergabewesen die Strukturen zur Beschaffung so gestalten, dass Korruption zwar schwierig ist, aber nicht den Handlungsspielraum der Entscheidungsträger mit einem zu hoch reglementierten Vergaberecht derart einschränken, dass Vergaben dem jeweiligen ökonomischen Umfeld nicht angepasst werden können<sup>375</sup>.

Wettbewerbsbeschränkende Abreden sind in ihrer Wirkung mit Korruption vergleichbar. Die Art der Wettbewerbsbeschränkenden Abreden kann nach Fikentscher<sup>376</sup> zunächst grob hinsichtlich zweier Fallkonstellationen unterschieden werden: Wettbewerbsbeschränkende Abreden beschränken entweder den Wettbewerb über eine Verkleinerung des Kreises der möglichen Bieter (Kanalisation unterschiedlicher Angebote durch den Zusammenschluss zu kartellrechtswidrigen Bietergemeinschaften) oder über eine Beschränkung der Variationsbreite der Angebote über eine Verletzung des Geheimwettbewerbs (inhaltliche Angebotsabreden mehrerer Bieter). Die Abrede muss in Bezug auf die jeweilige Vergabe erfolgt sein. Eine generell vereinbarte Wettbewerbsbeschränkung ist allerdings für das öffentliche Vergabewesen noch weitaus schädlicher<sup>377</sup>. Generell ist für den Ausschlussgrund der Wettbewerbsbeschränkenden Abrede ein konkret gesicherter Nachweis erforderlich, dessen Anforderungen hoch sind. Reine Vermutungen auf getroffene Abreden erfüllen diesen Tatbestand nicht.

### 3.5.2.8 Zahlungsmoral des öffentlichen Auftraggebers

Öffentliche Auftraggeber leisten in großem Umfang Zahlungen an Unternehmen. Eine strenge Zahlungsmoral öffentlicher Auftraggeber würde sich auf Dauer günstig auf die Wirtschaft auswirken. Öffentliche Auftragnehmer verzögern aber oftmals ihre Zahlungen, was zahlreichen Unternehmen schwer schadet<sup>378</sup>. Können die Unternehmen keine Investitionen vornehmen und dadurch konkurrenzfähig bleiben, verlieren sie weitere dringend benötigte Aufträge. Die Unternehmen sind in diesen Fällen aufgrund ihrer Ausrüstung oder aufgrund fehlender Mittel für die notwendigen Vorleistungen (z. B. Materialkäufe, Bezug von Fremdleistungen) nicht mehr in der Lage, diese Aufträge zu bedienen. Darüber hinaus müssen möglicherweise gerade mittelständische Unternehmen Überbrückungskredite aufnehmen, um auftretende Liquiditätsengpässe aufgrund verzögerter oder ausgefallener Zahlungen für bereits erbrachte Leistungen

---

<sup>375</sup> BMWi, 2007, S. 21, Rn. 83.

<sup>376</sup> Vgl. Fikentscher, 1992, S. 116–119.

<sup>377</sup> Vgl. Nicola, 2005.

<sup>378</sup> Vgl. Schlette, 2000, S. 374–378.

aufzufangen. In besonders schwerwiegenden Fällen werden Unternehmen sogar gezwungen sein Fachkräfte zu entlassen, um ihr Fortbestehen nicht zu gefährden.

Insofern können sich öffentliche Auftraggeber durch Zahlungsverzögerung selbst schaden. Die hessische Landesregierung hat darauf reagiert und dem HCC die Kompetenz zum Zahlungsverkehr mit Lieferanten übertragen. Rechnungsempfänger in Hessen ist grundsätzlich das HCC. Es nimmt die Zahlung vor, nachdem seitens der Behörde die korrekte Leistungserbringung bestätigt wurde. Erfolgt dies nicht in einer bestimmten Zeit, wird die Behörde vom HCC angemahnt.

### 3.5.2.9 Bagatellgrenze

Nach IfM<sup>379</sup> gelten die Regelungen der Durchführung eines Vergabeverfahrens derzeit prinzipiell ab dem ersten Eurocent. Insbesondere für Kleinstbeschaffungen mit sehr geringem Auftragswert<sup>380</sup> stelle sich aufgrund der damit verbundenen Verfahrenskosten die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Beschaffung, wenn beispielsweise für die Beschaffung einer Leistung mit einem Wert von wenigen hundert Euro ein Verfahren mit Personalkosten von mehreren hundert oder tausend Euro durchgeführt werden müsste. Besonders in budgetierten Bereichen werde das wirtschaftlichste Angebot im Bagatellbereich auch ohne Ausschreibung gesucht, zumal „billigste“ Anbieter sich in diesem Kostenbereich teilweise gar nicht (z. B. große Elektronikhäuser) bewerben würden, so dass ein teurer Anbieter gewählt werden müsse.

Mit der Einführung einer Bagatellgrenze, unterhalb derer die VOL/A keine Anwendung findet, sollen diese Verfahrenskosten gesenkt werden. Das IfM schlägt daher vor, die VOL/A erst ab einer Bagatellgrenze von 500 Euro gelten zu lassen<sup>381</sup>. Nach dieser Berechnung soll der Vorschlag ein bundesweites Einsparpotenzial von rund 655,6 Mio. Euro besitzen.

---

<sup>379</sup> IfM, 2008, S. 105–106.

<sup>380</sup> Nach Franke bestehen recht unterschiedliche Auffassungen, was unter einer Bagatellgrenze zu verstehen ist. Die Befragten gaben zwar mögliche Höhen für eine Bagatellgrenze an, ein verbindlicher und repräsentativer Durchschnitt habe sich aufgrund der weit voneinander abweichenden Angaben jedoch kaum ermitteln lassen. Immerhin wurden als Bagatellgrenzen sogar Werte zwischen 25.000 Euro und 50.000 Euro angegeben (Franke, 2003, S. 59).

<sup>381</sup> Überraschenderweise lehnt der DStGB die konkrete Bagatellgrenze von 500 Euro als Direktkauf ab und begründet dies mit den Vorgaben des Haushaltsrechts (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit). Der tatsächliche Grund für die Ablehnung liegt aber wohl eher darin, dass sich die Städte und Gemeinden bereits eigene Grenzen auferlegt haben, die höher als 500 Euro liegen (vgl. DStGB, 2008, S. 4).

### 3.5.3 Schwachstellen der konventionellen Vergabe

Während im vorangegangenen Kapitel Fehler diskutiert wurden, die von den Handelnden aufgrund eigener Unzulänglichkeit begangen werden können, wird in diesem Kapitel Sachverhalten nachgegangen, die im Vergleich zu einem elektronischen Vergabesystem als Schwachstellen der konventionellen Vergabe angesehen werden können.

#### 3.5.3.1 Revisionssicherheit

Der Begriff Revisionssicherheit orientiert sich an den Anforderungen der §§ 239 und 257 HGB (Handelsgesetzbuch), der §§ 146 und 147 AO (Abgabenordnung) sowie der GoBS (Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme) zur revisionssicheren Archivierung<sup>382</sup> elektronischer Archivsysteme. Kriterien der Revisionssicherheit sind Vollständigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Nachvollziehbarkeit, Prüfbarkeit sowie der Schutz vor Veränderung, Verfälschung, Verlust und die Nutzung durch Unberechtigte.

#### Revisionssicherheit der Zustellung an die Vergabestelle

Bei konventionellen Vergabeverfahren erfolgt die Abgabe des Angebotes durch Postzustellung oder im Regelfall durch unmittelbares Abgeben bei der Poststelle der Behörde, um sicherzugehen, dass die Zustellung fristgerecht erfolgt ist (§ 18 VOL/A). Eine direkte Abgabe an die zuständige OE ist nicht vorgesehen<sup>383</sup>. Seitens der abgebenden Bieter ist ein verschlossener Umschlag mit einem vorbereiteten Aufkleber in einer auffälligen Farbe und der Aufschrift „Angebotsabgabe“ zu kennzeichnen. Gerade für unerfahrene Bieter bietet dies ein Fehlerpotenzial, denn erfahrungsgemäß wird gerade von diesen die Markierung als Angebot unterlassen. Das ist für die ausschreibende Behörde durchaus problematisch, denn sie hat dafür zu sorgen, dass der Umschlag bis zur Öffnung unzugänglich bleibt (§ 22 VOL/A).

---

<sup>382</sup> Der Begriff revisionssichere Archivierung wurde 1992 von Ulrich Kampffmeyer geprägt und vom Fachverband der Dokumentenmanagementbranche, VOI (Verband Organisations- und Informationssysteme e.V.), in einem Code of Practice im Jahr 1996 allgemeingültig veröffentlicht (vgl. Kampffmeyer/Rogalla, 1997).

<sup>383</sup> Das PTLV regelt dazu in seiner ADA unter § 16 (Posteingänge): „Die für die Behörde bestimmten Postsendungen und sonstigen Eingänge werden grundsätzlich von der Poststelle angenommen, geöffnet, auf Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft, mit Posteingangsstempel versehen und weitergeleitet...Verschluss-sachen sind dagegen direkt und ungeöffnet an die Adressaten zu richten“ (PTLV, 2007b). Angebote werden wie Verschluss-sachen behandelt.

Bei Behörden wie dem PTLV ist die Vergabestelle zwar eine OE mit einem hohen Postaufkommen, aber eben nicht die einzige. Insofern kann es im „Eifer des Gefechts“ vorkommen, dass die Poststelle der Behörde Umschläge mit Angeboten versehentlich öffnet. Dies bedingt dann einen erklärenden Zusatz, aus welchem Grund und von wem die Öffnung erfolgte, der zu den Akten genommen wird. Trotzdem stellt die Öffnung bei der Poststelle eine Verletzung der Vertraulichkeit des Angebots dar und lässt letztlich an der Manipulationsfreiheit des Angebots zweifeln.

Unternehmen geben mit ihrem Angebot sensible Interna ihres Unternehmens preis. Diese Daten müssen geschützt werden, damit sie nicht an die Konkurrenz gelangen, was dem Unternehmen Schaden zufügen könnte. Bei einem Werkzeug wie E-Vergabe kann diese Schwachstelle weitgehend beseitigt werden, sofern die Übermittlung der Angebote nur noch elektronisch erfolgt. Allerdings stößt die elektronische Übermittlung auch künftig an Grenzen, wenn begleitend physische Gegenstände als Teil der Angebote übermittelt werden müssen. So wird das PTLV auch weiterhin bei Ausschreibungen für Uniformen die Vorlage von Produktionsmustern verlangen müssen, um eine Einschätzung der zu erwartenden Qualität vornehmen zu können.

#### Revisionssicherheit der Angebotsöffnung

Die Verhandlung<sup>384</sup> zur Öffnung der Angebote (§ 22 VOL/A) erfolgt unverzüglich nach Ablauf der Angebotsfrist. In der Verhandlung zur Öffnung der Angebote muss neben dem Verhandlungsleiter ein weiterer Vertreter des öffentlichen Auftraggebers anwesend sein. Diese Aufgabe übernimmt im PTLV die Revision. Die Anwesenheit von Bietern ist nicht zugelassen<sup>385</sup>. Die Angebote werden geöffnet und in allen wesentlichen Teilen einschließlich der Anlagen gekennzeichnet. Über die Verhandlung zur Öffnung der Angebote wird eine Niederschrift gefertigt und unterschrieben. Die Niederschrift darf weder den Bietern noch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Bei einer konventionellen Vergabe werden diese Arbeitsschritte manuell durchgeführt. Das macht sie anfällig für Fehler und Korruption, auch wenn die Öffnung von Mitgliedern verschiedener OE vorgenommen wird. Bei einer elektronischen Vergabe werden die Schritte von der Software elektronisch überwacht, gesteuert und dokumentiert.

---

<sup>384</sup> Der Begriff „Verhandlung“ soll in Anlehnung an § 22 VOB/A lediglich ausdrücken, dass bei der Öffnung der Angebote auf der Auftraggeberseite formalisiert zu verfahren ist.

<sup>385</sup> Die VOL/A lässt im Gegensatz zur VOB/A Bieter zum Öffnungstermin nicht zu.



### Revisionsicherheit der Vergabeakte

Die Vergabeakte ist der schriftliche Nachweis zum aktuellen Stand im Vergabeverfahren und somit die führende Dokumentation. Ihre Vollständigkeit ist abhängig von der Kompetenz und der Integrität des zuständigen Sachbearbeiters bzw. bei mehreren Sachbearbeitern von deren Zusammenarbeit. Jeder Fehler und jede Nachlässigkeit reduziert die Nachvollziehbarkeit des Vorgangs. Soweit in Manipulationsabsicht veränderte Vergabeunterlagen an potenzielle Bieter versandt würden, wäre dies im manuellen Verfahren bei geschickter Umsetzung schwer nachweisbar, zumal Bieter ohne negative Vor-Erfahrung kaum einen Anfangsverdacht hegen und tendenziell keine Überprüfung anstreben würden. Deren Misstrauen richtet sich i. d. R. gegen die Angebote der Konkurrenz oder die Nichtbevorzugung des eigenen Angebotes.

Für das Image einer Vergabestelle ist es daher bedeutsam<sup>386</sup>, eine zweifelsfreie Aktenführung nachweisen zu können. Bei einer elektronischen Automation ließe sich der Nachweis für Unternehmen einfacher akzeptieren.

#### **3.5.3.2 Angebotsmarketing kann zum Ausschluss führen**

Da Änderungen und Ergänzungen an den Verdingungsunterlagen unzulässig sind, verschließt sich der öffentliche Auftraggeber während des Ausschreibungsverfahrens einer Beratung durch potenzielle Lieferanten. Dies kann fatale Folgen für leistungsfähige Anbieter haben, wenn sie fehlerhafte technische Vorgaben der Vergabestelle durch intelligentes Mitdenken<sup>387</sup> kompensieren wollen. Würde sich die HZD beispielsweise bei der Beschaffung von Massenspeichern bei variablen technischen Details festlegen, z. B. bei USB-Sticks auf eine fixe Kapazität von 2 GB, könnten Anbieter Fortschritte auf dem Markt nicht anbieten, selbst wenn zu mittlerweile niedrigeren Preisen mehr Kapazität angeboten werden könnte. Um diese Information weiterzugeben, müsste der Bieter die Verdingungsunterlagen von 2 GB auf die von ihm anzubietende Kapazität ändern. Das Verändern von Verdingungsunterlagen ist aber unzulässig, so dass diese Änderung zum Ausschluss des Angebotes führt. In einem solchen Fall könnte sogar ein Angebot den Zuschlag bekommen, das teurer und weniger leistungsfähig, aber eben formal korrekt ist.

---

<sup>386</sup> Vgl. Prieß/Gabriel, 2008, S. 331–334.

<sup>387</sup> Vgl. Scherer, 2006, S. 124–143.

Wie weit die Regelungen zum Ausschluss eines Angebots gehen, stellt Herborn–Lauff dar<sup>388</sup>. Demnach kann nach einer Entscheidung des OLG München<sup>389</sup> ein Begleitschreiben bereits ein zum Ausschluss führendes abweichendes Angebot bedeuten, auch wenn es sich dabei lediglich um die AGB (Allgemeine Geschäftsbedingungen) des Bieters handelt. Nach Herborn–Lauff begeben sich Bieter, „die ihrem Angebot die AGB beifügen gewissermaßen in ein Minenfeld“. Das Urteil schränkt damit weitgehend übliche praktische Verhaltensweisen des Marktes ein<sup>390</sup>. Die Novellierung des Vergaberechts wird dies nach derzeitigem Stand aber nicht ändern<sup>391</sup>.

Mit E–Vergabe wird das Ändern der Verdingungsunterlagen unterbunden. Zusatzdokumente werden hingegen zugelassen. Insofern steht Bieter auch nur teilweise mehr Fehlersicherheit bei der Abgabe ihrer Angebote zur Verfügung.

### 3.5.3.3 Vertikale Verwaltungshierarchie

Verwaltungen sind hierarchisch aufgebaut und nach Zuständigkeit gegliedert<sup>392</sup>. Die für die jeweilige Aufgabenstellung zuständigen Sachbearbeiter sind mit Einzelaufgaben betraut, zu deren Ausübung sie häufig im Rahmen eingeschränkter Vollmachten eigenverantwortlich befugt sind. Allerdings ist die Eigenverantwortlichkeit begrenzt, denn zumindest außergewöhnliche Entscheidungen sind den Sachbearbeitern häufig nur nach Einwilligung von Vorgesetzten möglich (vertikale Verwaltungshierarchie<sup>393</sup>). Dazu gehören vor allem schriftliche Vorgänge, die an Andere außerhalb der Behörde übermittelt werden, insbesondere Ausschreibungen.

Ziel dieser Regelung ist es, eine Qualitätssicherung durch die Vorgesetzten in Bezug auf fachliche, sachliche und rechtliche Inhalte vorzunehmen. Dies versetzt die Vorgesetzten in die Lage, korrigierend einzugreifen, was wiederum voraussetzt, dass ihnen alle Vorgänge vorgelegt werden. Bei einer konventionellen Vergabe müssen diesbe-

---

<sup>388</sup> Vgl. Herborn–Lauff, 2008.

<sup>389</sup> OLG München, Urteil vom 21.02.2008 (VergabeR, 2008, S. 580–584). Abweichend davon hat das OLG Celle entschieden, dass versehentlich beigefügte AGB nicht zwingend zum Ausschluss führen (OLG Celle, Urteil vom 22.05.2008, OLGR Celle, 2008, S. 663–666).

<sup>390</sup> Nach Schmidt ist die Rechtsnatur der AGB bis heute umstritten. Demnach wurden die AGB zwar bislang nicht als Rechtsnormen anerkannt, aber im Handelsverkehr hätten sie eine normähnliche Funktion angenommen. Sie seien im Massenverkehr des Marktes mit ihren Vorformulierungen eine ökonomische Möglichkeit zu Vertragsbedingungen zu kommen. Allerdings bestehe ihre Problematik in der Einseitigkeit ihrer Verwendung (Schmidt, 1999).

<sup>391</sup> Auch in § 16 Abs. 4 VOL/A–E lautet die Formulierung: „Ausgeschlossen werden...c) Angebote, in denen Änderungen oder Ergänzungen an den Vergabeunterlagen vorgenommen worden sind“.

<sup>392</sup> Vgl. Kegelmann, 2007, S 53–54.

<sup>393</sup> Vgl. Bogumil/Jann, 2005, S. 116.

zügliche Sicherungsmechanismen organisatorisch abgedeckt werden, was für eine Vergabestelle mit einer niedrigen Ausschreibungshäufigkeit auch kein Problem darstellen dürfte, da die laufenden Vorgänge dort weitgehend bekannt sind. Bei größeren Vergabestellen gestaltet sich dies schwieriger. Je höher die Anzahl der abzuarbeitenden Vorgänge ist desto eher besteht die Gefahr, dass die handelnden Führungskräfte den Überblick über alle Verfahren verlieren. Insofern benötigen sie eine technische Unterstützung zur Vorgangsverwaltung, um den Überblick zu behalten.

#### **3.5.3.4 Horizontale Verwaltungshierarchie**

Im Gegensatz zur vorgenannten Kontrollfunktion der Führungskräfte in der vertikalen Verwaltungshierarchie ist die horizontale Verwaltungshierarchie<sup>394</sup> nicht durch ein Über-/Unterstellungsverhältnis gekennzeichnet. Sowohl die Vergabestelle als auch die Fachlichkeit sind jeweils zuständig in ihrem Bereich und nur an Weisungen der aus ihrer Sicht nächsten Vorgesetzten gebunden. Mitarbeiter anderer OE verfügen gegenüber der Vergabestelle über keine Weisungsbefugnis, auch wenn es sich um höher-rangige Mitarbeiter der Behörde handelt. Gerade diese Konstellation ist es, mit der ein „4-Augen-Prinzip“ zwischen fachlicher Anforderung und vergaberechtlicher Notwendigkeiten hergestellt wird. Allerdings ist die Konstellation auch anfällig für Reibungsverluste. Um keine Nachteile für die Behörde entstehen zu lassen, muss dafür gesorgt werden, dass die zu veröffentlichen Verdingungsunterlagen zwischen der Fachlichkeit und der Vergabestelle abgestimmt werden.

Die konventionelle Vergabe lässt eine Veröffentlichung der Verdingungsunterlagen auch ohne Beteiligung der Fachlichkeit zu, was der Fachlichkeit die Chance nimmt, Fehler in den Verdingungsunterlagen zu korrigieren. Bei großen Ausschreibungen sollte dies eher selten vorkommen, da die Beteiligten oftmals in Projekten zusammengefasst und die Erstellung sowie die Veröffentlichung meistens Meilensteine sind, deren positive Abstimmung bei Jour Fixen der Projekte abgefragt wird. Bei mittleren und kleineren Ausschreibungen ist dies aber regelmäßig nicht der Fall, so dass sich die Sachbearbeiter nur ihren Vorgesetzten erklären müssen. Bei einer elektronischen Vergabe ließe sich die Beteiligung automatisiert sicherstellen.

---

<sup>394</sup> Vgl. Kegelmann, 2007, S 55.

### **3.6 Fazit zur Vorbereitung der digitalen Auftragsvergabe**

Die Studie zum Umfeld, in das die Implementierung von E-Vergabe in Hessen erfolgt ist, zeigt sich recht differenziert. Ginge es nur darum eine Software einzuführen, wären die technischen Voraussetzungen sicherlich ausreichend, um es zur Wirkung zu führen. Die notwendigen Voraussetzungen im E-Government-Bereich sind ebenso geschaffen wie die Standardisierungen zur Konzipierung der Workflows in E-Vergabe. Auch rechtliche Schranken zur Einführung und zum Betrieb von E-Vergabe wurden nicht festgestellt. Vielmehr unterstützen die EU und die nationalen Gesetzgeber die Einführung von E-Vergabe.

Aber die Software wird in ein schwieriges Beziehungsumfeld eingeführt. So wird das Vergaberecht weiterhin als recht bürokratisch angesehen. Selbst Änderungsansätze der Bundesregierung, von denen es möglicherweise in der Vergangenheit zu viele gegeben hat, werden zwar begrüßt, aber dennoch inhaltlich kritisch gesehen. Eine Einigung von öffentlichen Auftraggebern und Auftragnehmern über die Notwendigkeit bürokratischer Hürden scheint auf absehbare Zeit wenig realistisch zu sein. Unmittelbarer Ausfluss daraus ist der Umgang der Vergabestellen mit Fachlichkeiten und Anbietern. Je nach Ausbildungsstand und positiver oder negativer Erfahrung mit dem Vergaberecht kann es zu Konfrontationen zwischen den Beteiligten kommen, die zu gegenseitigem Unverständnis führen.

Die Geschichte des Vergaberechts zeigt, dass schon oft versucht wurde, den richtigen Weg zu finden. In diesem Zusammenhang ist sogar davon auszugehen, dass die Protagonisten in E-Vergabe eine „Wunderwaffe“ sehen, die „mit einem Schlag“ alle organisatorischen und kognitiven Probleme lösen kann. Aber selbst wenn dies so wäre, müssen vorher weitere Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehört die Zentralisierung der Beschaffung, um wirtschaftliche Ausschreibungen mit hohem Volumen vornehmen zu können. Dies beinhaltet aber wieder die nächsten Probleme, da die Aufgaben der Beschaffung erst in den letzten Jahren langsam zentralisiert wurden. Dabei mussten bestehende Strukturen regelrecht zerstört werden. Zurück blieb nicht selten Unverständnis bei den bis dahin für alle Vergabeschritte Zuständigen, mussten sie sich doch fragen, ob sie zuvor alles falsch gemacht hatten.

Aber die Zentralisierung ist nicht die alleinige Lösung. Es bedarf auch der Optimierung. Dabei kann ein Umsetzungsprojekt für E-Vergabe schnell an seine Grenzen stoßen, denn gewachsene Geschäftsprozesse sind zu ändern und es ist gegen alt hergebrachte Ansichten der öffentlichen Verwaltung anzugehen.

Trotzdem stehen die Chancen zur wirksamen Umsetzung von E–Vergabe gut, denn der Handlungsdruck zur Einführung einer elektronischen Auftragsvergabe ist offensichtlich groß. Die wirtschaftliche Beschaffung findet in der konventionellen Vergabe ihre Grenzen. So führen Fehler der Bieter und der Vergabestelle sowie die Maßnahmen zur Verhinderung der Korruption und die Abläufe in der Verwaltung immer wieder dazu, dass letztlich die Wirtschaftlichkeit bei der Vergabe „auf der Strecke“ bleibt. E–Vergabe kann hier das ganze Potenzial der elektronischen Abbildung von Abläufen in der Vergabestelle und seine Fähigkeiten zur Revisionsicherheit ausspielen.

Die Einhaltung des Vergaberechts wird ständig sowohl von den Marktteilnehmern als auch von den Kontrollorganen überwacht. Ein Abweichen würde nicht toleriert, so dass der Einsatz von E–Vergabe nur dann wirksam sein kann, wenn die vorgegebenen Regeln eingehalten werden. Gleiches gilt für die Kombination aus Zentralisierung, Vereinheitlichung und Optimierung. Je besser diese Einzelaspekte aufeinander abgestimmt sind desto umfangreicher wird die Wirksamkeit von E–Vergabe ausfallen. Im Umkehrschluss sinkt die Wirksamkeit von E–Vergabe, je mehr diese Aspekte im Einzelnen oder in Kombination zueinander vernachlässigt werden.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie die Digitalisierung der Auftragsvergabe aufgebaut ist und ob es auch hier zu Problemen kommen kann.

## 4. Digitalisierung der Auftragsvergabe

### 4.1 Zum Begriff des Systems

Die Einführung einer E-Vergabe erfordert eine weitgehende Digitalisierung<sup>395</sup> der Beschaffungsprozesse. Die Digitalisierung, also die elektronische Abbildung von Sachverhalten, ist unmittelbar mit dem Begriff System<sup>396</sup> verbunden. Wyssusek weist auf die Universalität dieses Begriffs hin und führt an, dass Systeme nicht nur objektive Sachverhalte<sup>397</sup> und nicht Ergebnis einer objektiven Gegebenheit der Realität sind, sondern vielmehr die soziale Dimension bei der Entwicklung und des Einsatzes von Informationssystemen zu berücksichtigen sind<sup>398</sup>.

Wyssusek unterscheidet drei Ansätze des Denkens in Systemen<sup>399</sup>:

- **Hard Systems Thinking:** Hierbei geht es um das „harte“ Systemdenken, das sich durch eine klare Definition des Problems und des Ziels auszeichnet. Der wesentliche Anwendungsbereich dieses Systemdenkens ist der ingenieurwissenschaftliche Bereich. Zum Spektrum dieses Bereichs gehören Operations Research<sup>400</sup>, Management Science<sup>401</sup> und die klassische Systemanalyse<sup>402</sup>.
- **Soft Systems Thinking:** Bei diesem Ansatz wird die Welt als nicht-systemisch und ungeordnet verstanden. Es sind unsere Beobachtungen sowie Reflexionen über die Beobachtungen, die zur Strukturierung unserer Erfahrungswelt führen.

---

<sup>395</sup> Zum Begriff der Digitalisierung vgl. auch Jungclaus, 2007, S. 292.

<sup>396</sup> Ein System ist der ganzheitliche Zusammenhang von Objekten oder Vorgängen, die voneinander abhängig sind, ineinandergreifen oder zusammenwirken, also miteinander in Beziehung stehen (Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 642). Bei E-Vergabe handelt es sich damit sowohl im engeren als auch im weiteren Sinn um ein System.

<sup>397</sup> Wyssusek, 2004, S. 151.

<sup>398</sup> Vgl. Wyssusek, 2004, S. 152–159.

<sup>399</sup> Vgl. Wyssusek, 2004, S. 161–179.

<sup>400</sup> Im Operations Research (OR) werden Modelle und Methoden zur Analyse des Verhaltens von Systemen und zur Lösung von Planungsaufgaben zusammengefasst (Lück, 2004, S. 489).

<sup>401</sup> Beim Management Science (Managementlehre) ist das Erkenntnisobjekt das Leitungshandeln in Organisationen sowie die Notwendigkeit, die sich aus der Arbeitsteilung ergibt. Arbeitsschwerpunkte der Managementlehre sind Managementtechnik und Menschenführung (Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 412).

<sup>402</sup> Eine Systemanalyse ist die möglichst exakte Bestimmung und Charakterisierung von Teilen eines Systems sowie der Beziehungen der Teile untereinander und zum System mit dem Zweck, das System zu erklären (Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 55).

- **Critical Systems Thinking:** Die Entwicklung des kritischen Systemdenkens knüpft unmittelbar an die Entwicklung des „weichen“ Systemdenkens an, also nach Wyssusek dem Wahrheitsanspruch der im Rahmen der „weichen“ Systemanalyse erlangten Erkenntnisse.

Wyssusek<sup>403</sup> prägt hinsichtlich der Organisationsmodellierung den Begriff der symbolischen Interaktion<sup>404</sup>. Er betrachtet die Daten-, Informations- und Geschäftsprozessmodellierung nicht nur als Ergebnis von Daten, Informationen und Geschäftsprozessen, sondern als Ergebnisse symbolischer Interaktionen. Dies bedeute, dass bei der Organisationsmodellierung eine Teilhabe vorzusehen ist, denn „die“ Organisation würde sich einem externen Betrachter nicht erschließen, weil sie für ihn nicht sichtbar sei. Ein externer Beobachter könne nicht über die relevanten Interpretationshorizonte verfügen, weil er an den die Organisation konstituierenden Interaktionen nicht teilhabe. Vielmehr bedinge die Veränderung einer Organisation mit seinen Aufgabenänderungen einer Interaktion der unmittelbar Beteiligten innerhalb zu modellierende Organisation.

In Bezug auf E-Vergabe bedeutet dies, dass die Wirksamkeit von E-Vergabe auch davon abhängt, wie die Einbindung dieses Systems in die Erlebniswelt der Beteiligten erfolgt<sup>405</sup> und wie sie dort angekommen ist bzw. angenommen wird. Insoweit orientiert sich die Betrachtung der Umsetzung der digitalen Auftragsvergabe sowohl an tatsächlich vorliegenden Sachverhalten als auch an der Wahrnehmung bzw. Wahrnehmbarkeit der Beteiligten. Zur Wahrnehmung gehört der Umgang mit Informationen. Der Kernbegriff Information wurde von Wiener<sup>406</sup> definiert: „Information ist die Bezeichnung für den Inhalt dessen, was mit der Außenwelt ausgetauscht wird, während wir uns an diese anpassen und uns unsere Anpassung in ihr fühlbar machen. Der Vorgang der Informationsaufnahme und -verwertung ist eins mit dem Prozess der

---

<sup>403</sup> Vgl. Wyssusek, 2004, S. 450–452.

<sup>404</sup> Mit dem Begriff der symbolischen Interaktion umschreibt Wyssusek den Zusammenhang von Sinnhaftigkeit in der Beziehung von Mensch und System. Es gehe um die Eingebundenheit des Menschen in einem sozialen Kontext und seiner Erfahrungswelt. Der Sinn, der den Phänomenen der Erfahrungswelt zugeschrieben werde, sei nicht das Resultat eines Aktes, sondern Bedeutungen würden durch symbolische Interaktion und Interpretation kontinuierlich (re-)generiert, modifiziert und weitergegeben (Wyssusek, 2004, S. 64).

<sup>405</sup> Selbst bei trivialen Sachverhalten wie dem Beschreiben von Begriffen zur besseren Positionierung der Verwaltungsleistung in Suchmaschinen des Internets empfiehlt die HZD bereits umgangssprachliche Bezeichnungen zu verwenden, um die Internetnutzer im Sinne eines Marketing anzusprechen (HZD, 2008a, S. 34–35).

<sup>406</sup> Norbert Wiener war Begründer der Kybernetik. Der Begriff Kybernetik leitet sich vom griechischen „kybernetike“ ab, was so viel wie Steuermannskunst bedeutet. Zum Aufgabengebiet dieser Wissenschaft gehört die Beschäftigung mit der Frage, wie sich Maschinen unter variablen Umweltbedingungen verhalten (Vallant, 2007, S. 98).

Anlassung an die Eventualitäten der äußeren Umgebung und mit dem Prozess unseres effizienten Lebens in dieser Umgebung<sup>407</sup>.

Bei der Einführung der E-Vergabe ist sowohl die vorherige Beteiligung der Mitarbeiter einer Vergabestelle als auch die Weiterentwicklung deren Informationsstands zu berücksichtigen.

## **4.2 Zur Automation besonders geeignete Vergabevorschriften**

### **4.2.1 Grundlagen**

Die Grundsätze und Arten der Vergabe (§§ 2 und 3 VOL/A) sind formales Recht<sup>408</sup>, dessen Einhaltung zwar prüfbar, aber nicht an Handlungsabläufe der Vergabestelle oder der Bieter gebunden ist. Die handlungsorientierten Rechtsvorschriften sind für die Betrachtung der Automation geeignet, in einem softwarebasierten Workflow betriebswirtschaftlich wirksame Effekte<sup>409</sup> hervorzurufen.

Im Folgenden wird auf Basis von Abbildung 17 der Frage nachgegangen, welche Vorschriften derzeit automatisierbar sind.

---

<sup>407</sup> Wiener, 1952, S. 27.

<sup>408</sup> Nach Prieß ist E-Vergabe im Ausgangspunkt lediglich eine besondere Form der Abwicklung einer öffentlichen Auftragsvergabe. Die vergaberechtlichen Verfahrensvorschriften müssten in derselben Weise berücksichtigt werden wie beim herkömmlichen Papier-Vergabeverfahren (Prieß, 2005, S. 221).

<sup>409</sup> Allerdings bedingt dies auch eine Betrachtung des Datenschutzes. Hierzu bemerkt Zilkens kritisch, dass die elektronische Verwaltung zwar durchaus kostensparend, bürokratiearm und effizient sei, aber die Digitalisierung von Geschäftsprozessen und Arbeitsabläufen auch datenschutzrechtliche Risiken und Verpflichtungen für Behörden mit sich bringe (Zilkens, 2008, S. 44–47).



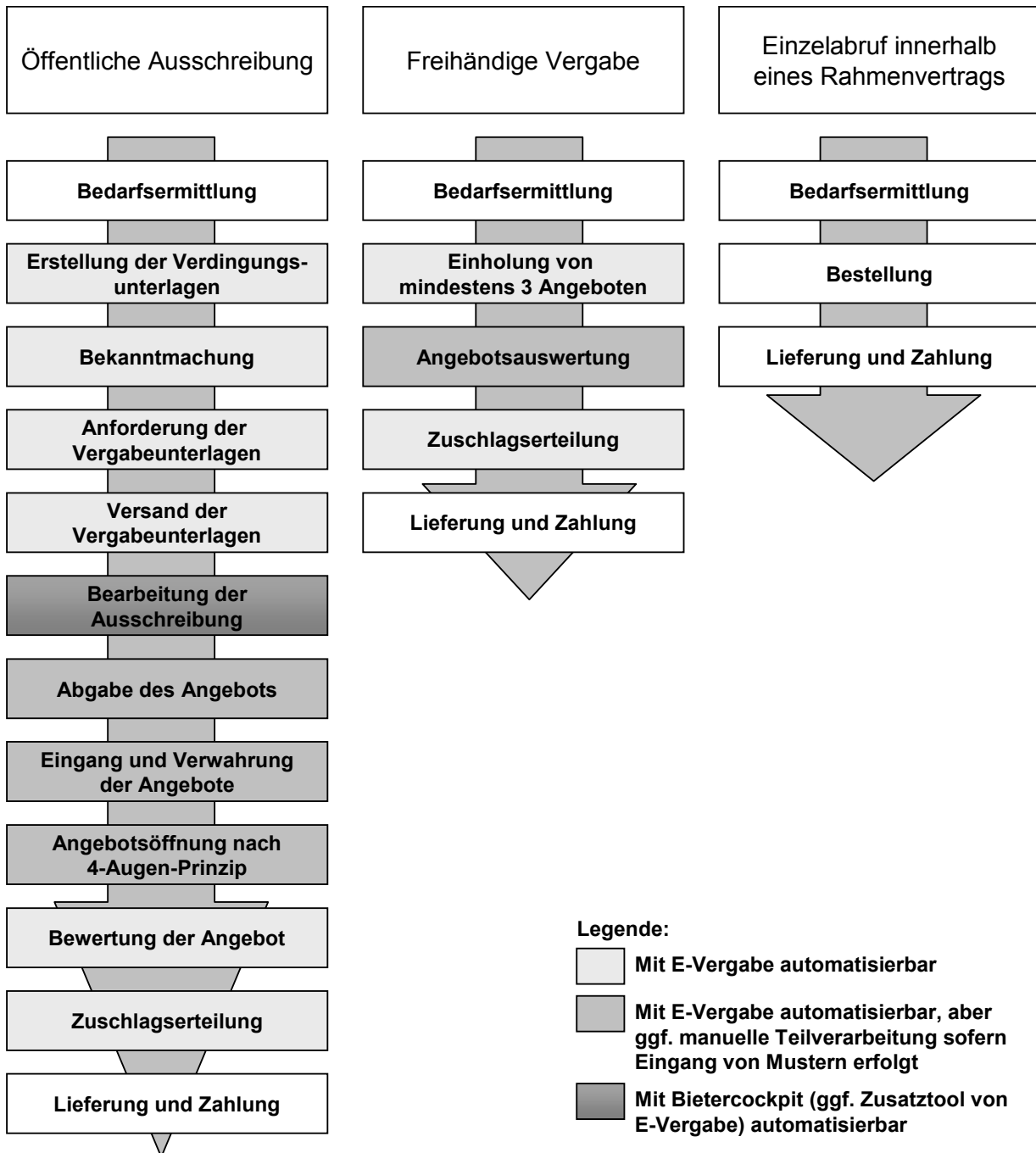


Abbildung 17: Vergabeverfahren und Arbeitsschritte (angelehnt an Bubeck/Fuchs, 2003, S. 13)

#### 4.2.2 Leistungsbeschreibung – Verdingungsunterlagen

Die Leistungsbeschreibung enthält alle Anforderungen an die abgeforderte Leistung. Deshalb ist die Leistung durch die Vergabestelle eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen können, so dass auch deren Angebote miteinander vergleichbar sind.

Der fachliche Inhalt einer Leistungsbeschreibung ist aber nur schwer automatisierbar, weil es sich dabei um eine geistige Arbeit der Verfasser handelt. Die Automatisierung im Bereich der Leistungsbeschreibung bzw. Verdingungsunterlagen richtet sich daher eher auf die Übertragungsform und -wege.

Das Datei-Format der elektronischen Leistungsbeschreibung<sup>410</sup> muss sich an allgemeinen Standards orientieren, so dass das Lesen der Datei auch ohne Spezialsoftware möglich ist. Die Verbreitung einer elektronischen Leistungsbeschreibung durch die Vergabestelle in einem Sonderformat ist nicht zulässig, da die Vergabestelle nicht grundsätzlich davon ausgehen kann, dass alle potenzielle Bieter über eben diese Spezialsoftware zum Verarbeiten des Dokuments verfügen und vielmehr den Grundsatz aus § 7 Nr. 1 VOL/A beachten muss, nachdem jeder Bewerber gleich zu behandeln ist. Die Formate sollten so ausgestaltet sein, dass Änderungen innerhalb der Datei nicht möglich sind, um den Beteiligten Rechtssicherheit zu geben<sup>411</sup>.

Auch wenn der Empfänger die Datei möglicherweise nicht unmittelbar in der eigenen Spezialsoftware weiterverarbeiten kann, ergibt sich zumindest die Möglichkeit des freien elektronischen Transports. Hier stehen Standardtechnologien wie E-Mail zur Verfügung, um die Datei innerhalb des potenziell anbietenden Unternehmens weiterzuleiten. Ebenso besteht die Möglichkeit zur einfachen Veröffentlichung auf einer Internetplattform<sup>412</sup> zum Download für interessierte Berechtigte.

### 4.2.3 Vergabe nach Losen

Der öffentliche Auftraggeber hat in jedem Falle die Leistung in Lose<sup>413</sup> zu zerlegen, damit sich auch KMU bewerben können<sup>414</sup>. Die einzelnen Lose müssen so bemessen sein, dass eine unwirtschaftliche Zersplitterung vermieden wird (§ 5 Nr. 1 VOL/A). Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass das Bilden von Losen mit der Leistungsfähigkeit der Unternehmen korrespondieren sollte.

---

<sup>410</sup> Die Verdingungsunterlagen (§ 9 VOL/A) sind analog der Leistungsbeschreibung zu sehen.

<sup>411</sup> Brunkhorst empfiehlt den Einsatz von PDF-Dateien (vgl. Brunkhorst, 2005, S. 56–58).

<sup>412</sup> Die HZD sieht mit Einführung des Internets – The next generation – Herausforderungen auf die Verwaltung zukommen und empfiehlt, auf dem Stand der Technik zu bleiben, ohne jeder Modewelle hinterher und dabei eventuell in Sackgassen zu laufen. Diesbezügliche Fehlentscheidungen könnten zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Nutzung von E-Vergabe führen (vgl. HZD, 2008a, S. 26–28).

<sup>413</sup> Die Losmenge oder Losgröße ist die Menge einer Komponente, die zusammengefasst und gleichzeitig behandelt, d. h. produziert, beschafft und transportiert wird (vgl. Hirschszeiner, 2006, S. 91).

<sup>414</sup> Das BVerfG hat die Förderung des Mittelstandes als wirtschaftspolitisches Ziel im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art 3 Abs. 1 GG legitimiert (BVerfG vom 17.07.1961, 1 BvL 44/55, NJW 1961, S. 2011–2015).

Tabelle 10 gibt einen ungefähren Anhalt, in welchen preislichen Dimensionen sich Losbildungen zur Unterstützung von KMU bewegen müssten. Immerhin müssen KMU einzelne Aufträge auch abarbeiten können.

Den KMU kommt in der deutschen Volkswirtschaft nach Glock/Broens<sup>415</sup> eine hervorragende Bedeutung zu. So seien über 90 Prozent der deutschen Unternehmen zum Mittelstand zu zählen und ca. 70 Prozent der Arbeitnehmer in mittelständischen Unternehmen beschäftigt. KMU erwirtschaften demnach über 40 Prozent des in der Umsatzsteuerstatistik ausgewiesenen Gesamtumsatzes und knapp die Hälfte der gesamten Bruttowertschöpfung der Unternehmen.

**Tabelle 10: KMU-Definition (Amtsblatt L 197 der EU-Kommission vom 30.04.1996, S. 4)**

	Zahl der Beschäftigten	und Jahresumsatz in Euro	oder Bilanzsumme in Euro
Kleine Unternehmen	weniger als 50	Weniger als 7 Mio.	weniger als 5 Mio.
Mittlere Unternehmen	50 bis weniger als 250	7 Mio. bis weniger als 40 Mio.	5 Mio. bis weniger als 27 Mio.

Zur Stützung der KMU sollte ein elektronisches Vergabesystem die Vergabe in Lose bereits im Workflow vorgeben<sup>416</sup> und nur im Einzelfall Ausnahmen zulassen. Zur Sicherstellung der fachlichen Qualität sollte die Umsetzung der Losvergabe dem fachlichen Vorgesetzten zwingend elektronisch zur Freigabe vorgelegt werden müssen. Allerdings reicht es auch aus, wenn die Kontrolle durch den Vorgesetzten am Ende des Gesamt-Workflows erfolgt. Die Berechnung der Losgröße erfolgt nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten und ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig (siehe Abbildung 18).

Die Beurteilung und Bewertung dieser Sachverhalte ist allerdings eine fachliche Aufgabe, ein elektronisches Vergabesystem wird die Fachlichkeit hierbei nicht unterstützen können.

<sup>415</sup> Vgl. Glock/Broens, 2005, 39–42.

<sup>416</sup> Nach Auffassung der EU-Kommission „können vor allem kleine und mittlere Unternehmen von einem erleichterten Zugang zu öffentlichen Aufträgen profitieren und ihre IKT-Fähigkeiten und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern“ (EU-Kommission, 2006, S. 3).

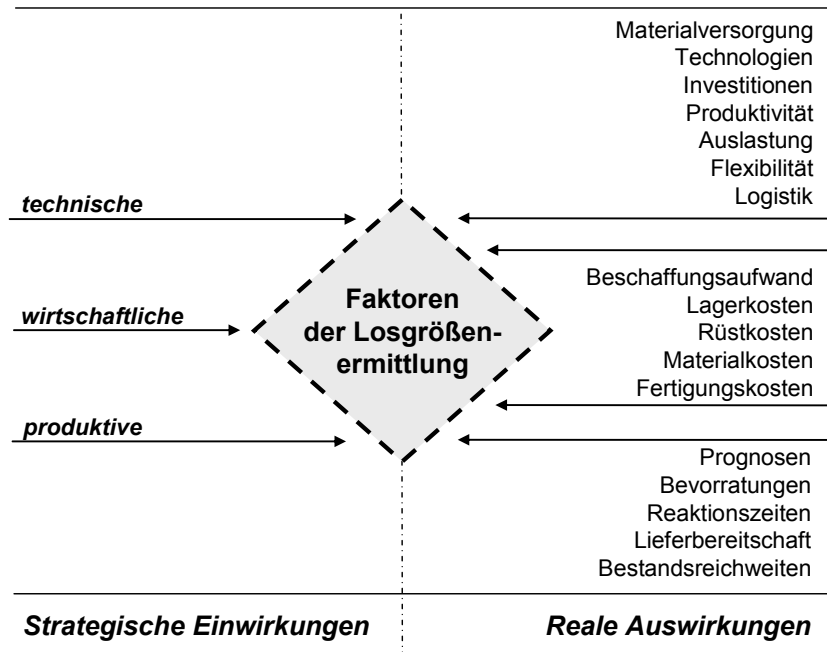


Abbildung 18: Bestimmung von Losgrößen (Hirschsteiner, 2006, S. 91)

#### 4.2.4 Grundsätze der Ausschreibung – Informationspflichten – Bekanntmachung

Die Automation der Grundsätze der Ausschreibung und Informationspflichten (§ 16 VOL/A) gehört zu den klassischen Aufgaben einer Workflow-Automation mittels Software. Der öffentliche Auftraggeber soll erst dann ausschreiben, wenn alle Verdingungsunterlagen fertig gestellt sind (§ 16 Nr. 1 VOL/A)<sup>417</sup>. Dazu ist es sinnvoll, die einzelnen Arbeitsschritte in der Software so zu gestalten, dass sie in einer vorher festgelegten Reihenfolge abgearbeitet werden müssen, bevor die Anwender in die Lage versetzt werden, Ausdrücke oder Dateien erstellen zu können. Dazu kann am Ende des Sachbearbeiter-Workflows eine Qualitätskontrolle zwingend vorgegeben werden, damit der Fachvorgesetzte die Vollständigkeit der Unterlagen prüfen bzw. nachbessern lassen kann.

Die öffentlichen Auftraggeber geben in den Unterlagen bekannt<sup>418</sup>, wie Informationen abzurufen sind und wie mit der Vergabestelle kommuniziert werden kann (§ 16 Nr. 4 VOL/A). Um hier die Vollständigkeit der Informationen zu gewährleisten, sollte mit standardisierten Formularen gearbeitet werden, die entweder zentrale Ansprechstellen

<sup>417</sup> Die Unterlagen müssen aber nicht schon zum Zeitpunkt der Bekanntmachung vollständig sein, es genügt im Regelfall, wenn sie zu dem Zeitpunkt vorliegen, zu dem sie benötigt werden (vgl. Riese/Theurer, 1998, S. 122–123).

<sup>418</sup> Die verwendete Amtssprache kann allerdings zur Schwachstelle für ausschreibende Behörden in Europa werden (vgl. Ammon, 1991, S. 52–80).

definieren oder dynamisch die Daten der jeweiligen federführenden Sachbearbeiter einfügen.

Das für die elektronische Übermittlung gewählte IKT-Netz muss jederzeit allgemein verfügbar sein (§ 16 Nr. 5 VOL/A)<sup>419</sup>. Durch die Verbreitung des World Wide Web (WWW) mit seinen Zusatzfunktionalitäten<sup>420</sup> wie dem E-Mail-System, ist ein Standard entstanden, der weltweit von allen Internetteilnehmern genutzt wird. Voraussetzung ist lediglich, dass der eigene Server<sup>421</sup> über eine permanente Verbindung zum Internet verfügt, so dass an 24 Stunden an 7 Tagen in der Woche auf die Daten zugegriffen werden kann, die dort zum Download bereit gestellt werden<sup>422</sup>.

Die Kommunikation mit E-Mail hat aber Grenzen, auch wenn sie für die Vergabestelle eine einfache Möglichkeit zur unmittelbaren Kontaktaufnahme zu Unternehmen darstellt. Eine Streuung von Informationen per E-Mail an alle potenziellen Bieter in einem konkreten Ausschreibungsverfahren ist nämlich unmöglich, da bei einer öffentlichen Ausschreibung (§ 3 Nr. 1 VOL/A) der Vergabestelle die möglichen Adressaten gar nicht bekannt sind. Immerhin sollen sich auch neue Marktteilnehmer am Wettbewerb beteiligen. Demgegenüber ist bei einer beschränkten Ausschreibung (§ 3 Nr. 3 VOL/A) der Kreis der aufzufordernden Anbieter von vornherein bekannt, so dass diese auch gezielt per E-Mail angesprochen werden können.

Öffentliche Ausschreibungen können in Tageszeitungen, amtlichen Veröffentlichungsblättern, Fachzeitschriften oder dem Internetportal bekannt gemacht werden (§ 17 Nr. 1 VOL/A)<sup>423</sup>. Die Form der Veröffentlichung wird sich an der Leistung und

---

<sup>419</sup> Der BDI bemängelt, dass für Ausschreibungen unterhalb der Schwellenwerte bislang kein zentraler elektronischer Zugang zu allen Ausschreibungen des Bundes, der Länder und der Kommunen existiere. Um die Nutzung der E-Vergabe insgesamt attraktiver zu gestalten, sei die Schaffung eines einfachen elektronischen Zugangs der Unternehmen der anbietenden Wirtschaft zu allen Ausschreibungen des Bundes, der Länder und der Kommunen nötig. Hierzu sei zumindest eine effektive „Verlinkung“ aller Ausschreibungen auf den verschiedenen E-Vergabeplattformen notwendig (BDI, 2007, S. 6). Dem widerspricht der DStGB zwar nicht grundsätzlich, merkt aber an, dass sich die Städte und Gemeinden sowieso bereits an Länderportalen beteiligen und deshalb bei Anbindung an eine bundeseinheitliche Plattform keine zusätzlichen Kosten auf die Städte- und Gemeinden zukommen dürften (DStGB, 2008, S. 7–8).

<sup>420</sup> Die für die elektronische Vergabe zu verwendenden Programme und ihre technischen Merkmale müssen ebenso nicht-diskriminierend, allgemein zugänglich und kompatibel mit allgemein verbreiteten Erzeugnissen der IKT sein (Kulartz/Marx/Portz/Prieß, 2007, S. 350 zu § 16 Nr. 5 VOL/A).

<sup>421</sup> Rechner mit Basisleistungen, der oftmals aufgrund seiner Funktionalitäten im Internet auch als Portal bezeichnet wird.

<sup>422</sup> Die öffentlichen Auftraggeber haben dafür Sorge zu tragen, dass den interessierten Unternehmen die Informationen über die Spezifikationen der Geräte zur elektronischen Übermittlung der Angebote einschließlich Verschlüsselung zugänglich sind (§ 16 Nr. 6 VOL/A).

<sup>423</sup> Vgl. Prieß, 2005, S. 227–232.

deren spezifischem Markt orientieren, so dass nicht grundsätzlich von einer ausschließlichen Veröffentlichung über Internetportal ausgegangen werden kann<sup>424</sup>.

#### 4.2.5 Öffnung, Prüfung und Wertung der Angebote

Der Vorgang zur Öffnung, Prüfung und Wertung der Angebote ist als Gesamtheit zu sehen und wird als solcher in einem Workflow zusammen zu fassen sein (§§ 22, 23, 25 VOL/A). Wesentliche Zielrichtung dieses Workflows ist die Wahrung der Vertraulichkeit sowie die Feststellung der Vollständigkeit der Angebote. Sinn der dabei praktizierten Geheimhaltung ist es, den Wettbewerb zu sichern. Daher soll auch nach der Öffnung der Angebote durch vertrauliche Behandlung verhindert werden, dass Außenstehende Einfluss auf die weitere Behandlung der Angebote nehmen bzw. sich Kenntnisse über den Inhalt einzelner Angebote verschaffen. Dieser Gesichtspunkt erlangt gerade im Verhandlungsverfahren<sup>425</sup> eine besondere Bedeutung, denn das Verhandlungsverfahren lässt Nachträge und Nachbesserungen zu<sup>426</sup>.

Ab dem 01.01.2010 sollen die Vergabestellen des Bundes nur noch elektronische Angebote entgegennehmen<sup>427</sup>. Bis aber letztlich alle Vergabestellen in den Ländern oder Kommunen die Voraussetzungen zur elektronischen Auftragsvergabe geschaffen haben, können weiterhin schriftliche Angebote bei der Vergabestelle eingehen. Sie sind ebenso wie die elektronischen Angebote bis zur Öffnung unter Verschluss zu halten<sup>428</sup>. Beim elektronischen Eingang der Angebote muss die Vergabestelle zwar auf elektronischem Wege eine Eingangsmitteilung erhalten, aber das System soll den elektronischen Zugriff auf das eingegangene Angebot bis zum Öffnungstermin verweigern (§ 22 Nr. 1 VOL/A). Das stellt entsprechend hohe Anforderungen an die Schutzfunktionen des elektronischen Vergabesystems, denn gerade Systembetreuer sind im Bereich der Informationstechnologie genau die Personengruppe, die einen uneingeschränkten Zugriff auf das Basissystem haben muss, um im Bedarfsfall Systemfehler korrigieren zu können. Dennoch ist auch dieser Personengruppe jeglicher Zugriff auf die Angebote zu verweigern, vor allem wenn sie spezifische Systemprogramme verwenden.

---

<sup>424</sup> Nach Kulartz/Marx/Portz/Prieß haben Bieter auch keinen Anspruch darauf, dass der öffentliche Auftraggeber bestimmte Kommunikationsmittel eröffnet (Kulartz/Marx/Portz/Prieß, 2007, S. 435).

<sup>425</sup> Vgl. Ebert, 2005, S. 102–105.

<sup>426</sup> Vgl. Kulartz/Marx/Portz/Prieß, 2007, S. 482.

<sup>427</sup> Vgl. BeschA, 2007.

<sup>428</sup> Vgl. Kulartz/Marx/Portz/Prieß, 2007, S. 393.

Bei der Öffnung (§ 22 Nr. 2 – 6 VOL/A) ist dafür Sorge zu tragen, dass die Angebote nicht verändert werden bzw. Angebote nicht hinzugefügt oder entfernt werden können. Das elektronische Vergabesystem sollte gerade hier die Stärken der Informations-technologie in elektronischen Dokumentationen ausspielen können. Die Unterstützung des elektronischen Vergabesystems kann sogar noch weitergehen. Die Öffnung muss nicht mehr wie bisher in einem Besprechungsraum stattfinden. Es lässt sich vielmehr eine virtuelle Öffnung am Bildschirm in Form einer Online-Konferenz realisieren<sup>429</sup>.

Anschließend kann dann im gleichen Workflow in analoger Vorgehensweise die Prüfung und die Wertung der Angebote vorgenommen werden, wobei rechnerische Prüfungen automatisierbar sind. Die fachliche Prüfung lässt sich zwar elektronisch unterstützen, vor allem hinsichtlich der Dokumentation, aber die Hauptaufgabe, die Wertung, ist wieder eine manuelle Aufgabe, bei der ein entsprechender Sachverstand von Fachleuten einzubringen ist.

#### 4.2.6 Zuschlag – Aufhebung – Vergabevermerk

Der Zuschlag (§ 28 VOL/A) und die Aufhebung (§ 26 VOL/A) sind formale Aktivitäten, die automatisiert werden können, ebenso wie die Benachrichtigung der Bieter. Über die gesamte Vergabe ist ein Vermerk zu fertigen (Vergabevermerk<sup>430</sup>), der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält (§ 30 Nr. 1 VOL/A). Dieser Vermerk ist das zentrale Dokument der Vergabe. In ihm spiegelt sich das gesamte Verfahren wieder, beginnend von der Beurteilung, ob es sich um eine Leistung nach § 1 VOL/A handelt bis hin zur Schlussvorschrift der Dokumentation, warum auf Vorlagen verzichtet wurde (§ 30 Nr. 2 VOL/A). Damit bildet der Vergabevermerk eine Klammer um die Basisparagrafen der VOL/A.

Mit einem vollständig elektronischen Workflow um diese Klammer lassen sich unbeabsichtigte Arbeitsabläufe verhindern und sogar durch Plausibilitätsprüfungen fehlerhafte rechtliche Beurteilungen eingrenzen. Vollständig lassen sich fehlerhafte Beurteilungen aber nicht abstellen. So muss auch weiterhin die Beurteilung, welche Vergabeart zu wählen ist, der Fachkompetenz der Vergabestellenmitarbeiter überlassen

---

<sup>429</sup> Sind allerdings Muster Teil des Angebots, lässt sich die elektronische Variante kaum wählen.

<sup>430</sup> Die Schriftform ist nach der Rechtsprechung nicht normiert. Da die Pflicht zur Dokumentation jedoch Beweis Zwecken dienen soll, ist die Schriftform das angemessene Mittel, den Gang des Vergabeverfahrens transparent darzustellen. Ein zusammenhängender Vergabevermerk ist nicht gefordert. Dem Sinn und Zweck der Dokumentationspflicht ist genügt, wenn der förmliche Verfahrensablauf chronologisch aus der Vergabeakte ersichtlich ist (Kulartz/Marx/Portz/Prieß, 2007, S. 662).

bleiben, ohne dass die Vergabesoftware die Korrektheit prüfen könnte. Eine solche Problematik kann über die Ausübung der Fachaufsicht durch die Vorgesetzten aufgefangen werden, da diese sich, im Gegensatz zu einem Automaten, die Gründe der Auswahl des Sachbearbeiters von diesem schildern lassen können.

Wird die Dokumentationspflicht nicht eingehalten, kann es sogar vorkommen, dass eine Vergabeentscheidung zwar in der Sache richtig ist, aber keinen Bestand hat, wenn die Gründe für die Auswahl des Bewerbers nicht im Vergabevermerk niedergelegt wurden<sup>431</sup>.

#### **4.2.7 Zusätzliche Vorschriften für EU–weite Ausschreibungen**

Ziel der Vergaberichtlinien ist es, im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge einen grenzüberschreitenden Wettbewerb sicherzustellen. Dazu sollen Aufträge erfasst werden, die wegen ihres Wertes für einen grenzüberschreitenden Wettbewerb von Bedeutung sein können. Die Schwellenwerte erfüllen somit die Funktion, kleinere Aufträge, die für ausländische Bieter regelmäßig nicht von Interesse sind und daher keine grenzüberschreitende Relevanz aufweisen, vom Anwendungsbereich der Vergaberichtlinien auszunehmen.

Zur Sicherstellung einer weitgehenden Transparenz müssen EU–weite Vergabeverfahren im Amtsblatt der EG bekannt gegeben werden. Die öffentlichen Auftraggeber müssen für die Auftragsvergaben das „Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge“ (CPV – Common Procurement Vocabulary) nutzen. Dieser CPV–Katalog<sup>432</sup> hat eine Harmonisierung zwischen den EU–Staaten zum Ziel, d. h. die zu vergebene Leistung soll in allen EU–Staaten gleichermaßen beschrieben und verständlich sein. Erreicht wird dies durch eine einheitliche Nomenklatur, bei denen die jeweiligen Leistungen durch Ziffern hinterlegt sind. Die jeweilige Ziffer fügt der öffentliche Auftraggeber an der dafür vorgesehenen Stelle in die Bekanntmachung ein. Jeder Bezeichnung ist eine bestimmte Codenummer zugeordnet. Dadurch können potentielle

---

<sup>431</sup> Ein Beispiel: Die Entscheidung des öffentlichen Auftraggebers, welche Bewerber er für geeignet hält, muss auf sachlichen und nachvollziehbaren Erwägungen beruhen. Sind solche Gründe nicht ersichtlich, insbesondere weder im Rahmen eines Vergabevermerks dokumentiert noch im Verfahren dargelegt, hat der öffentliche Auftraggeber sein Auswahlmessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt (vgl. BayObLG, Urteil vom 20.04.2005, IBR 2005, S. 389). Das OLG Brandenburg hat einem Unternehmen sogar ein subjektives Recht auf ausreichende Dokumentation des Vergabeverfahrens zugebilligt (OLG Brandenburg, Urteil vom 03.08.1999, NZBau, 2000, S. 44).

<sup>432</sup> Bezugsquelle für den CPV–Katalog im Internet ist <http://simap.eu.int>.



Auftragnehmer die für sie interessanten Ausschreibungen schneller und leichter identifizieren<sup>433</sup>.

### 4.3 Weitere relevante Vorschriften

Neben den vergaberechtlichen Vorschriften sind weitere besondere Vorschriften für den Einsatz von E-Vergabe zu beachten. Dazu gehören Sicherheit, Vertraulichkeit, Signatur und zivilrechtliche Aspekte<sup>434</sup>. Aber auch die internen Dienstvorschriften der Verwaltung und deren Einhaltung sind nicht außer Acht zu lassen.

Im Folgenden werden diese Themen kurz angerissen.

#### 4.3.1 Sicherheit – Vertraulichkeit – Signatur

Um Vergabeprozesse vollständig elektronisch abwickeln zu können, muss Rechtssicherheit<sup>435</sup> im Umgang mit elektronischen Dokumenten gewährleistet sein. Beim Transport elektronischer Dokumente<sup>436</sup> über das Internet<sup>437</sup> ist es möglich, dass Daten abgefangen und manipuliert werden<sup>438</sup>. Da ein möglicher Missbrauch von Daten auf dem Transportweg nicht völlig auszuschließen ist, muss er zumindest erkannt und nachgewiesen werden können. Darüber hinaus besteht im elektronischen Geschäftsverkehr die Gefahr, dass jemand seine wahre Identität verschleiert. Im Hinblick auf die Beweisbarkeit eines Vertragsabschlusses muss daher sichergestellt sein, dass der jeweilige Kommunikationspartner auch eindeutig zu identifizieren ist.

Eine recht triviale Verschlüsselung einer Nachricht besteht darin, dass der Absender ein Passwort verwendet. Der Empfänger kann, sofern ihm das Passwort mitgeteilt wird, die Nachricht entschlüsseln und damit bis zu einem gewissen Maße sicher sein, dass die Nachricht vom Absender stammt und nicht von Dritten verändert wurde<sup>439</sup>.

---

<sup>433</sup> Verordnung (EG) Nr. 2195/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV).

<sup>434</sup> Vgl. Drey, 2007, S. 19.

<sup>435</sup> Vgl. Graef, 2008, S. 34–40.

<sup>436</sup> Zur Thematik IKT-Sicherheit hat die Bundesregierung Umsetzungspläne ins Leben gerufen: den NPSI (Nationaler Plan zum Schutz der Infrastrukturen) und den KRITIS (Nationaler Plan zum Schutz kritischer Infrastrukturen), vgl. [http://www.cio.bund.de/cln\\_102/DE/IT-Sicherheit/NPSI/npsi\\_node.html](http://www.cio.bund.de/cln_102/DE/IT-Sicherheit/NPSI/npsi_node.html).

<sup>437</sup> Zum Thema Internationaler Datenschutz vgl. Gola/Klug, 2008, S. 2481–2482.

<sup>438</sup> Vgl. Katsikas/Lopez/Pernul, 2005, S. 71–74.

<sup>439</sup> Vgl. Kunstein, 2004, S. 48.

Aber einfache Authentisierungsmethoden haben ihre Grenzen<sup>440</sup>:

- Besitz kann verloren gehen, kann übergeben bzw. weitergereicht werden, kann abhanden kommen oder aufgegeben werden,
- Wissen kann vergessen, verraten, erraten und damit dupliziert und verteilt werden.

Im Mittelpunkt des Vergabeverfahrens stehen Vertraulichkeit und Integrität<sup>441</sup>, insbesondere der Angebote, aber auch aller anderen Dokumente, die Authentizität der Kommunikationspartner und die Nicht-Abstreitbarkeit einer Transaktion.

Vertraulichkeit bedeutet, dass Dritte die Angebote nicht mitlesen können. Integrität bedeutet, dass die Angebote nicht unbemerkt manipuliert und damit verfälscht werden können. Authentizität ist wichtig, damit ein Unternehmen sein Angebot auch wirklich der Vergabestelle zustellt und nicht einer Instanz, die vortäuscht, die Vergabestelle zu sein. Die Nicht-Abstreitbarkeit einer Transaktion schließlich ist wichtig, damit einerseits Unternehmen nachweisen können, dass sie ein Angebot eingereicht haben und andererseits, damit Vergabestellen die Zustellung der Verdingungsunterlagen oder des Zuschlags dokumentieren können.

Diese Forderungen können durch die sogenannte qualifizierte<sup>442</sup> elektronische Signatur erfüllt werden. Dabei handelt es sich um ein Verfahren, bei dem eine spezielle Verschlüsselungstechnik (asymmetrische Verschlüsselung) in Verbindung mit Hashwert-Funktionen<sup>443</sup> die Überprüfung eines elektronischen Dokuments auf eine mögliche Veränderung auf dem Übertragungsweg oder durch Dritte ermöglicht. Zusätzlich muss der Inhaber einer elektronischen Signatur seine persönlichen Daten bei einer neutralen Zertifizierungsstelle<sup>444</sup>, einem sogenannten Trust Center, hinterlegen. Um sicherzustellen, dass die zertifizierte elektronische Signatur auch wirklich zu einer bestimmten Person gehört, fordert die in Deutschland 1997 in Kraft getretene Signaturverordnung

---

<sup>440</sup> Vgl. Bless/Mink/Blaß/Conrad/Hof/Kutzner/Schöller, 2005, S. 95–96.

<sup>441</sup> Kock hält es für möglich, dass der Hang auf Inhalte von elektronischen Dokumenten Einfluss zu nehmen steigt, wenn eine leichter zu manipulierende Technik genutzt wird und meint, dass die Wahrscheinlichkeit eher gering sei, dass zukünftig gerade die Frage der Integrität von elektronischen Angebotsdaten eine Rolle spielt, sofern die verwendeten Signaturmechanismen nach dem Stand der Technik sicher sind (Kock, 2006, S. 5–6).

<sup>442</sup> Nach § 13 Abs. 1 VOL/A–E sind Angebote mit einer fortgeschrittenen elektronischen Signatur zu versehen. Nach § 18 Abs. 2 VOL/A–E genügt die fortgeschrittene Signatur auch bei einer Zuschlagserteilung.

<sup>443</sup> Beim Hashwert führt jede Veränderung des Dokumentes zu seiner Änderung, was nachweisbar ist (Kunstein, 2004, S. 49).

<sup>444</sup> Vgl. Kunstein, 2004, S. 46.

(Novellierung 2001), dass sich der Antragsteller mit seinem Personalausweis oder einem vergleichbaren amtlichen Dokument identifiziert<sup>445</sup>.

Die in Hessen eingesetzte E-Vergabe erfüllt die vorgenannten Anforderungen<sup>446</sup>.

### 4.3.2 Zivilrechtliche Aspekte

Angebote sind verbindliche Willenserklärungen (§§ 1, 145 BGB) von Menschen, die auf einen Vertragsabschluss<sup>447</sup> gerichtet sind. Sie bedürfen einer besonderen Form (§ 126 ff BGB<sup>448</sup>), soweit es gesetzlich vorgeschrieben ist oder im Falle der gewillkürten Form (§ 127 BGB) vereinbart wird. Ein Vertrag kommt durch die Annahme, im Vergaberecht Zuschlag genannt, des Angebotes zustande<sup>449</sup>. In der manuellen Bearbeitung wird die Annahme mit einer Unterschrift im Zuschlagsschreiben signiert, im elektronischen Verkehr ersetzt die elektronische Signatur die Unterschrift. Bedenken und Einwände<sup>450</sup> gegen die Formwirksamkeit eines elektronisch signierten Vertrages können demzufolge nur geltend gemacht werden, wenn keine oder keine ordnungsgemäße Signatur verwendet wurde, insbesondere wenn die Vorgaben des öffentlichen Auftraggebers für die fortgeschrittene elektronische Signatur im Angebot nicht beachtet wurden.

Ansprüche können nur durchgesetzt werden, wenn die zugrundeliegenden Tatsachen im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung durch Beweis belegt werden können. Von Bedeutung ist hierbei vor allem, wen im Einzelfall die Beweislast trifft und mit welchen Beweismitteln eine bestimmte Tatsache überzeugend belegt werden kann. In der Regel trifft die Beweislast denjenigen, der aus einer Tatsache bestimmte Rechte ableiten möchte. Eine Vergabestelle muss vor Gericht beweisen, dass ein Vertrag mit einem Unternehmen wirksam zustande gekommen ist, wenn sie die vereinbarte

<sup>445</sup> Vgl. Burgwinkel, 2004, S. 47–76.

<sup>446</sup> Vgl. Halm/Ritter, 2007, S. 7.

<sup>447</sup> Zum Verhältnis des Vergaberechts zu Art 14 I GG vgl. Gaier, 2008, S. 289–293.

<sup>448</sup> Soll die gesetzlich vorgeschriebene schriftliche Form durch die elektronische Form ersetzt werden, muss der Aussteller der Erklärung dieser seinen Namen hinzufügen und das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen (§ 126 a Abs. 1 BGB). Nach Degen werden E-Verträge von internationalen Unternehmen und Kanzleien immer mehr genutzt (Degen, 2008, S. 1478).

<sup>449</sup> Der Willkür hat das OLG München allerdings Grenzen gesetzt: Die Aufhebung einer Ausschreibung, die nur zum Schein erfolgt ist, führt zur Fortsetzung des ursprünglichen Vergabeverfahrens ab dem Zeitpunkt, zu welchem die Scheinaufhebung erfolgt ist. Hat der öffentliche Auftraggeber unmittelbar nach erfolgter Scheinaufhebung den Auftrag freihändig vergeben, obwohl ein Zuschlagsverbot bestand, liegt hierin eine Umgehung des Zuschlagsverbots. Der Zuschlag ist wegen Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot nichtig (OLG München, Urteil vom 12.07.2005, IBR 2005, S. 511).

<sup>450</sup> Zum zivilrechtlichen Rechtsschutz bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte vgl. Braun, 2008, S. 160–162.

Leistung begehrt. Das Unternehmen muss beweisen, dass der Vertrag besteht, wenn es eine Zahlung verlangt<sup>451</sup>.

Ziel der fortgeschrittenen elektronischen Signatur ist die Abgabe von Willenserklärungen auf elektronischem Wege, ohne die besonderen Sicherheitsanforderungen an die Signaturerstellungseinheit und ohne zwingende Verifizierungsmöglichkeit durch einen Dritten (z. B. einem Zertifizierungsdiensteanbieter<sup>452</sup>). Der Begriff und die Merkmale der fortgeschrittenen Signatur wurden durch das SigG eingeführt (§ 2 Nr. 2 SigG), jedoch enthalten die EU-Richtlinien, das SigG und die SigV keine Aussagen zu den Rechtsfolgen. Fortgeschrittene elektronische Signaturen sind als Beweismittel vor Gericht zugelassen. Sie gelten als Objekte des Augenscheins (§ 371 ZPO)<sup>453</sup>. In der Würdigung des Beweismittels ist das Gericht frei. Es wird den Beweiswert für die Zuordnung der Signatur zu einer Person aber umso höher würdigen, je sicherer die verwendete Technik<sup>454</sup> ist und je verlässlicher bei der Anmeldung und Registrierung die Person identifiziert wird.

### 4.3.3 Dienstvorschriften

Dienstvorschriften sind Regelungen zur Organisation und Durchführung bestimmter Dienste. Sie konkretisieren meist allgemeine Rechtsnormen durch Auslegung unter Einbeziehung der Rechtsprechung<sup>455</sup>. Bei der Einführung neuer elektronischer Verfahren ist darauf zu achten, dass die Dienstvorschriften weiterhin eingehalten werden können. Andernfalls sind die Dienstvorschriften an die neue IKT anzupassen.

Als Beispiel ist die Einführung der E-Mail-Technologie in der Verwaltung zu nennen. Verwaltungen waren es traditionell gewohnt, schriftliche Vorgänge auf dem Dienstweg<sup>456</sup>, also über die entsprechenden Vorgesetzten, an den Adressaten zu übermitteln. Der jeweilige Vorgesetzte entschied dabei, ob der Vorgang in dieser Form weitergeleitet wird oder ob Änderungen vorzunehmen sind. Ebenfalls wurde darauf geachtet, inwieweit mehrere Empfänger anzuschreiben sind bzw. wer eine Kopie erhalten soll. Der E-Mail-Verkehr lässt dagegen völlig neue Kommunikations-

---

<sup>451</sup> Kock, 2006, S. 3.

<sup>452</sup> Die Bundesnetzagentur stellt auf ihrer Homepage eine Übersicht der Zertifizierungsdiensteanbieter zur Verfügung (siehe <http://www.bundesnetzagentur.de>, qualifizierte elektronische Signatur), vgl. auch Kunstein, 2004, S. 65.

<sup>453</sup> Vgl. Kunstein, 2004, S. 57.

<sup>454</sup> Kock, 2006, S. 4.

<sup>455</sup> Vgl. Müller-Franken, 2004, S. 358–360.

<sup>456</sup> Vgl. Corsten/Reiß mit ihrem Ansatz der vertikalen Kommunikation (Corsten/Reiß, 2008, S. 169).

möglichkeiten zu. Die Einhaltung des Dienstweges kann mit E–Mail vollständig unterlaufen und E–Mails breit gestreut werden. Letztlich lässt sich die tatsächliche Übermittlung an bestimmte Adressaten sogar vollständig unterdrücken<sup>457</sup>, so dass die originären Adressaten gar nicht wissen, dass auch andere angeschrieben wurden. Zusätzlich ist es auch möglich, versehentlich E–Mails an Adressaten zu schicken, die nicht für den Empfang vorgesehen waren. Da eine Technologie wie das E–Mail–System nicht dafür geschaffen ist, solcher Art unzulässige Kommunikation zu unterbinden und im Grunde auf die Nutzung des Systems auch gar nicht verzichtet werden soll<sup>458</sup>, bedarf es zusätzlicher Regelungen in Dienstanweisungen, um zumindest organisatorische Vorkehrungen für den Missbrauch solcher Systeme zu schaffen.

Soweit also E–Vergabe für die Einhaltung der originären Dienstabläufe Schwächen aufweisen sollte, wird es erforderlich sein, entsprechende Dienstanweisungen zu schaffen oder bestehende zu ändern. In Hessen ist dies bislang nicht erforderlich, da der Workflow des Systems an die Anforderungen der hessischen Verwaltung angepasst wurde. Allerdings können sich diese Anforderungen noch ändern, so dass von Zeit zu Zeit eine Überprüfung der Abläufe und möglicherweise die Schaffung einer entsprechenden Dienstanweisung erforderlich sein werden.

#### 4.4 Kognitive Aspekte der E–Vergabe–Nutzung

Kognition ist ein uneinheitlich verwendeter Begriff, mit dem auf die Informationsverarbeitung von Human Resources und anderen Systemen Bezug genommen wird. Oft ist mit Kognition das Denken in einem umfassenden Sinne gemeint. Auch wenn viele kognitive Prozesse bewusst ablaufen, haben Kognition und Bewusstsein nicht die gleiche Bedeutung. So können kognitive Prozesse unbewusst und dennoch kognitiv sein. Ein Beispiel hierfür ist das unbewusste Lernen. Zu den kognitiven Fähigkeiten eines Menschen zählen nach Frith/Blakemore<sup>459</sup> die Aufmerksamkeit, die Erinnerung, das Lernen, die Kreativität, das Planen, die Orientierung, die Imagination, die Argumentation, die Introspektion, der Wille, das Glauben und einige mehr.

Die Mitarbeiter der Vergabestelle befinden sich in einem Spannungsverhältnis zwischen der fachlichen, der rechtlichen und der betriebswirtschaftlichen Sicht der

---

<sup>457</sup> Z. B. mit der BCC–Funktion in MS–Outlook™.

<sup>458</sup> In Bezug auf eine vertikale Abstimmung von Planungsaktivitäten sehen Corsten/Reiß die zentralbürokratische Top–down–Koordination als theoretisch überholt an (Corsten/Reiß, 2008, S. 169). Solcher Art Aktivitäten sind gerade zwischen einer ZBSt und einer Bedarfsstelle relevant, so dass Dienstvorschriften so aufzusetzen sind, dass gerade die Abstimmungskommunikation unproblematisch erfolgen kann.

<sup>459</sup> Frith/Blakemore, 2004.

Sachverhalte. Falls sie dabei eine der Perspektiven überbetonen, wird es zu einer Beeinträchtigung der beiden anderen Sichten kommen. Insofern kann von einem Spannungsdreieck in der Beschaffung gesprochen werden (siehe Abbildung 19), sofern die Mitarbeiter der Vergabestelle hier nicht für einen Ausgleich sorgen.

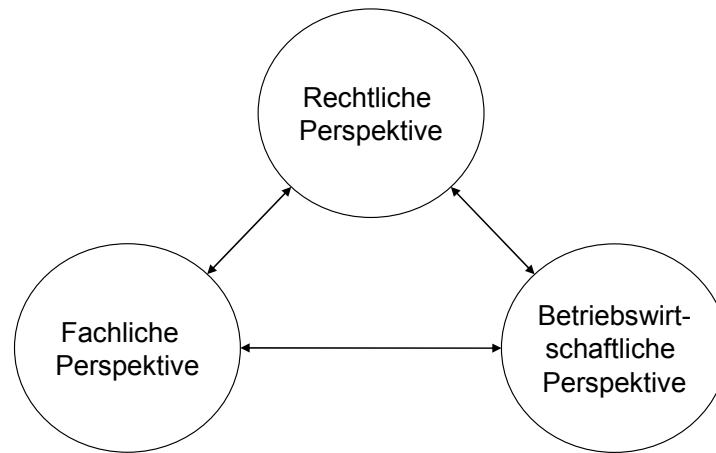


Abbildung 19: Spannungsdreieck der öffentlichen Beschaffung (eigene Quelle)

Um Verwaltungsmodernisierung erfolgreich zu gestalten, ist eine Analyse und Entwicklung der Potenziale sowohl der einzelnen Mitarbeiter als auch der Organisation insgesamt erforderlich. Insofern gehört zur Einführung eines Systems wie E-Vergabe die Betrachtung des Umfelds der Nutzer, denn Modernisierung geschieht nicht „von oben“ oder außen verordnet, sondern durch die Mitwirkung jedes Einzelnen<sup>460</sup>. Im Folgenden wird daher der Frage nachgegangen, um welche kognitiven Aspekte es sich dabei handelt und welche Auswirkungen sie haben.

#### 4.4.1 Wahrnehmen – Verstehen – Wissen

Wahrnehmung bezeichnet im Allgemeinen den Vorgang der bewussten Aufnahme von Informationen eines Lebewesens über seine Sinne. Auch die aufgenommenen und ausgewerteten Informationen selbst werden gelegentlich Wahrnehmungen genannt<sup>461</sup>.

Mit den Sinnen erfassen Lebewesen physikalische Eigenschaften ihrer Umwelt und ihres eigenen Körpers. Es besteht jedoch ein erheblicher Unterschied zwischen dem, was ein Sinnesorgan eines Lebewesens erfasst, und dem, was das Lebewesen wahrnimmt. So werden beispielsweise beim Betrachten eines Laubbaumes abertausende von Blättern auf die Netzhaut des Auges projiziert, doch ein Mensch nimmt diese nicht

<sup>460</sup> Vgl. Hill, 2006, S. 13–15.

<sup>461</sup> Vgl. Wiswede, 2004, S. 604–605.

einzelnen wahr, sondern den Baum als Ganzes<sup>462</sup>. Deutlich wird dieser Unterschied bei den Wahrnehmungstäuschungen<sup>463</sup>. Eckard<sup>464</sup> bezeichnet sie als psychologische Informationspathologien. Sie entstehen bei der Informationsaufnahme und –verarbeitung sowie beim Kommunikationsprozess. Die Entstehungsursache sieht Eckard im menschlichen Verhalten beim Umgang mit Informationen begründet. Informationen, die sich nicht in bestehende Erfahrungen einordnen ließen, würden häufig als bedrohlich empfunden und verdrängt. Dies behindere die Bereitschaft, widersprechende Ereignisse zu erkennen und zu verarbeiten. Besonders bei neuartigen, komplexen Ereignissen hat eine begrenzte Informationsaufnahme und –verarbeitungskapazität zur Folge, dass Informationen auf nur wenige Dimensionen beschränkt aufgenommen werden. Tabelle 11 zeigt solcher Art Wahrnehmungspathologien und diesbezügliche Potenzialgrenzen von E-Vergabe auf.

**Tabelle 11: Wahrnehmungspathologien (angelehnt an Schmid, 1999, S. 362)**

Problem	Mögliche Ursache	Potenzial von E-Vergabe
Unklare Formulierung durch den Ideenträger <i>(unzureichendes Ausdruckvermögen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ideenträger kann Problem bzw. Idee nicht eindeutig ausformulieren</li> <li>• Codierungsproblem, falls Semantik nicht eindeutig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vor-Codierung im Workflow</li> <li>• Vorgegebener Workflow mit Unterbinden des unzulässigen Abweichens</li> </ul>
Falsche Erfassung der Idee durch den Fachexperten <i>(unzureichende Lernfähigkeit)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachexperte assoziiert falsch und konstruiert via eigener Denkmuster neue Problemstellungen</li> <li>• Mustervorrat des Fachexperten der Idee nicht angepasst, z. B. Fachwissen aus anderem Bereich</li> <li>• Mustervorrat des Fachexperten ist beschränkt, z. B. durch mangelhaftes Wissen oder fehlende Erfahrung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr eingeschränkte Möglichkeiten durch E-Vergabe</li> <li>• Lediglich Hinweise und Anregungen denkbar</li> </ul>

<sup>462</sup> Vgl. Wiswede, 2004, S. 604–606.

<sup>463</sup> Wiswede führt an, dass nach neueren Ansätzen nicht mehr gefragt werde „Wer ist wahrnehmungsgenau?“, sondern die Frage „Wann und unter welchen Umständen sind Menschen wahrnehmungsgenau und wie äußert sich dies in einer spezifischen Situation?“. In einem „social relations-model“ versuche man die Anteile „Einfluss des Urteilers“, „Einfluss des Beurteilten“ und „Einfluss der Interaktion zwischen Urteiler und Beurteilten“ zu zerlegen (Wiswede, 2004, S. 605).

<sup>464</sup> Vgl. Eckard, 2004, S. 25–26.

<p>Einseitige Betrachtung der Idee durch den Fachexperten <i>(unzureichende Lernfähigkeit und -bereitschaft)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wahrnehmungsbereitschaft ist beschränkt, da durch persönliche Erfahrungen geprägt</li> <li>• Wahrnehmungsfähigkeit ist beschränkt, da Human Resources nur max. 7 Aspekte gleichzeitig erfassen kann</li> <li>• Überbewertung der spontanen Erkenntnis, d. h. einmal gemachte Assoziationen werden ungern verworfen</li> <li>• Habituierte Denkmuster werden präferiert, da bequemer und schneller</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr eingeschränkte Möglichkeiten durch E-Vergabe</li> <li>• Lediglich Hinweise und Anregungen denkbar</li> </ul>
<p>Mangelnde Offenheit des Fachexperten gegenüber neuen Lösungen <i>(unzureichende Lernbereitschaft)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es ist einfacher, in bewährten Denkmustern zu denken</li> <li>• Neues und Unbekanntes löst eventuell Ängste/Unsicherheiten aus</li> <li>• Tendenz, eigene Denkrichtung schon nach geringer Anzahl von Hinweisen zu bestätigen</li> <li>• Streben nach möglichst großer Ordnung im eigenen Gedankengebäude, neue Denkansätze bedingen aber eine vorübergehende Unordnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr eingeschränkte Möglichkeiten durch E-Vergabe</li> <li>• Lediglich Hinweise und Anregungen denkbar</li> </ul>

Nach der Theorie der kognitiven Dissonanz<sup>465</sup> haben Individuen das Bedürfnis, auftretende Widersprüche in ihrem Denken, Fühlen und Handeln zu beseitigen. Das Individuum sucht nach Informationen zur Rechtfertigung einer getroffenen Entscheidung, ignoriert Informationen, die nicht in Einklang mit der früheren Entscheidung stehen und interpretiert sie neu.

Interindividuelle Informationspathologien entstehen nach Festinger/Irle/Möntmann durch Kommunikationsprobleme zwischen Individuen. Zwischen verschiedenen Persönlichkeitstypen könnten infolge mangelnder Kompatibilität der Wahrnehmungs- und Denkformen die Kommunikationsbeziehungen empfindlich gestört sein. Versuchten mehrere Individuen in Form einer Gruppe für ein bestimmtes Problem eine Lösung zu finden, so sei zu beobachten, dass die Beteiligten bei neuartigen Problemstellungen, die oftmals keinen Rückgriff auf eingeübte und bewährte Lösungswege erlauben, das

<sup>465</sup> Festinger/Irle/Möntmann, 1978, S. 274 – 364.



Bedürfnis haben, sich durch eine Konsensbildung (verantwortungsentlastendes Gruppenurteil) schnell von der inneren Unsicherheit zu befreien<sup>466</sup>.

Die selektive Wahrnehmung<sup>467</sup> ist ein psychologisches Phänomen, bei dem nur bestimmte Aspekte der Umwelt wahrgenommen und andere ausgeblendet werden. Selektive Wahrnehmung beruht nach Wiswede auf der Fähigkeit, Muster zu erkennen, was ein grundlegender Mechanismus des menschlichen Gehirns sei. Demnach ist das Gehirn ständig auf der Suche nach Mustern, um neue Informationen in bereits vorhandene besser eingliedern zu können. Dabei sei die selektive Wahrnehmung die meist unbewusste Suche nach bestimmten Mustern. Ohne sie könne die Fülle der täglich anfallenden Informationen überhaupt nicht bewältigt werden. Erfahrungen, Erwartungen, Einstellungen und Interessen können die wahrgenommenen Sinneseindrücke beeinflussen. Raab/Unger<sup>468</sup> verstehen die selektive Wahrnehmung sogar als eine Art „Notwehrreaktion“ unseres Unbewussten, die uns vor kognitiver Dissonanz schützt.

Nach Küsgen<sup>469</sup> ist Verstehen kein abstrakter, immaterieller oder seelischer Vorgang, sondern eine Tätigkeit, die vor dem Hintergrund gemeinsamer Erfahrungen und Lebensformen vollzogen wird. Zum Verständnis einer Aussage genüge es nicht, allein die Begriffe zu verstehen. Darüber hinaus müsse der Einzelne mit den Traditionen und Erfahrungen der jeweiligen Kultur und ihren Gewohnheiten vertraut sein. Hierzu gehöre auch die Kenntnis der unterschiedlichen Verwendungsweisen eines Begriffs. Das Verstehen „ist kein allmählicher innerer Prozess, sondern ein Vorgang, der sich stante pede<sup>470</sup> vollzieht und einem unmittelbaren ‚Aha-Erlebnis‘ gleichkommt“.

Im Bereich der Informatik wird Wissen nach Tücke<sup>471</sup> oftmals mit Information gleichgesetzt, die Individuen und Gruppen besitzen. „Objektive Wahrheit“ werde dabei

---

<sup>466</sup> Eine europaweit bisher einmalig spezialisierte Ausbildung im Bereich des Marketingmanagements in Verknüpfung mit den Methoden des klassischen Kommunikationsmanagements bietet der neue Masterstudiengang Kommunikationsmanagement und Dialogmarketing der Universität Kassel. Möglicherweise ist die Mischung von Marketing und Kommunikation ein Ansatz, um besseres Verständnis zu lehren (WiWi, 2008, S. 10). Sofern das Konzept erfolgreich ist, sollten auch Lehrende für Verwaltungsmanagement Elemente daraus in ihre Ausbildung integrieren, um die künftigen Verwaltungsspezialisten in Kommunikationsformen zu schulen, so dass sowohl die interne als auch die externe Kommunikation zu einem besseren Verständnis des Verwaltungshandeln führt.

<sup>467</sup> Vgl. Wiswede, 2004, S. 499–500.

<sup>468</sup> Vgl. Raab/Unger, 2005, S. 42–64.

<sup>469</sup> Küsgen, 2006, S. 71–74.

<sup>470</sup> Stante pede = lat. „stehenden Fußes“ (sofort). Bezeichnet auch etwas, das aus einer Situation heraus entstanden ist oder sofort erledigt worden ist (vgl. Carmesin, 1992, S. 243).

<sup>471</sup> Vgl. Tücke, S. 229–236.

nicht explizit vorausgesetzt, sondern der Begriff Information komme eher dem alltags-sprachlichen Begriff von Meinung statt von Wissen gleich.

Wissen wird nach Tücke in deklaratives und prozedurales Wissen unterschieden. Zum deklarativen Wissen<sup>472</sup> gehören das Wissen über Fakten, über Konzepte und Konzept-eigenschaften, über semantische Beziehungen (Aussagen zu zwei oder mehreren Konzepten), über Ereignisse und Handlungen, über Regeln und einschränkende Bedingungen (Wissen über die Unzulässigkeit von Zuständen oder Zustands-änderungen) und über Metawissen (Wissen über Wissen). Prozedurales Wissen<sup>473</sup> hingegen beschreibt die Fähigkeit, etwas durchzuführen. Dazu gehören sowohl moto-rische (laufen, sprechen) als auch abstrakte Fähigkeiten (subtrahieren, addieren). Im Gegensatz zum deklarativen Wissen ist es dem Träger des prozeduralen Wissens oftmals nicht bewusst, wie das Wissen aufgebaut ist.

Ein System wie E-Vergabe kann optische und akustische Hilfen zur Wahrnehmung geben und Wissen in Datenbanken speichern. Das Verstehen und das Handeln auf Basis dieses Verstehens ist alleinige Aufgabe der Nutzer.

#### **4.4.2 Organisationskultur**

Organisationskultur ist nach Lück<sup>474</sup> das implizite Bewusstsein einer Organisation, das sich aus dem Verhalten der Organisationsmitglieder ergibt und umgekehrt deren Verhalten prägt. Sie entsteht demnach aus der wechselseitigen Beziehung zwischen gemeinsam geteilten Wert- und Denkmustern einerseits und dem Verhalten der Organisationsmitglieder andererseits (Dualitätsprinzip). Schein<sup>475</sup>, Wegbereiter des Forschungsfeldes Organisationskultur, unterscheidet in seinem Modell der Organisationskultur die Elemente Artefakte, Werte sowie Grundannahmen (siehe Abbildung 20).

---

<sup>472</sup> Vgl. Tücke, S. 229–230.

<sup>473</sup> Vgl. Tücke, S. 230.

<sup>474</sup> Lück, 2004, S. 496.

<sup>475</sup> Schein, 1992, S. 17–22.

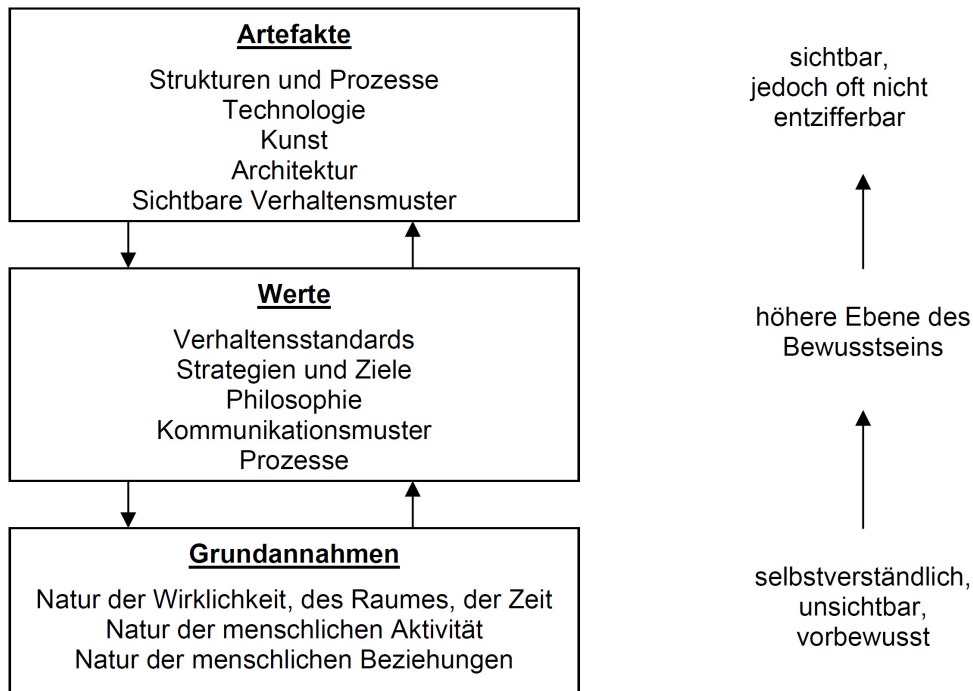


Abbildung 20: Ebenen-Modell der Organisationskultur (Schein, 1992, S. 17)

Die erste Ebene des Modells wird durch die Grundannahmen gebildet. Sie enthält unausgesprochene kollektive Annahmen, Überzeugungen und Wahrnehmungen, die auf Gründung der Organisation zurückgehen und für dessen Erfolg verantwortlich sind. Diese Annahmen werden als Resultat eines kollektiven Lernprozesses von den Mitarbeitern unbewusst aufgenommen, als selbstverständlich erachtet und gemeinschaftlich vertreten. Sie bilden den Kern der Unternehmenskultur und bestimmen dadurch das menschliche Handeln.

In der zweiten Ebene sind die öffentlich propagierten Werte und Normen vertreten. Zu dieser Ebene zählen zwischenmenschliche Beziehungen, Kommunikation, Anreiz- und Belohnungssysteme, das Verhältnis zu Führungskräften und weitere Prozesse, die das Arbeiten produktiv und angenehm gestalten sollen.

Die dritte Ebene des Modells betrachtet die Artefakte. Hierzu zählen Sprache, Kleidung oder Rituale. Obwohl die Artefakte sicht- und beschreibbar sind, ist es nach Schein schwer, ihren Bedeutungsinhalt zu entziffern.

Wenn Führungskräfte in Organisationen vor der Aufgabe stehen, Veränderungsprozesse zu gestalten, sind sie gut beraten, das Wirkungsgefüge der Organisationskultur zu beachten. In Bezug auf Polizeiorganisationen ist dies von besonderer Bedeutung, denn kennzeichnende Merkmale von Polizeiorganisationen sind nach Seeberg<sup>476</sup> sehr

<sup>476</sup> Seeberg, 2008, S. 20.

strenge hierarchische Macht- und Entscheidungsstrukturen sowie ein wohl besonders hohes Maß an Bürokratie. Seeberg zitiert Bryman & Stephens (1996), nach denen das polizeitypische Führungsverständnis, also das, was als gute und schlechte oder effektive Führung angesehen werde, nicht losgelöst von sozialen und kulturellen Glaubenssätzen, Werten und Normen und weiteren organisationsstrukturellen und kulturellen Besonderheiten, die typisch für Polizeiorganisationen sind, betrachtet werden kann.

Soweit es gelingt, eine ausgewogene Organisationskultur zu etablieren, wird dies die Bildung und Entwicklung von leistungsfähigen Teams begünstigen.

#### 4.4.3 Teamentwicklung

Der hierarchische Aufbau der Organisationen in Verwaltungen führt auch heute noch eher zu Arbeitsgruppen<sup>477</sup> als zu Teams. Tabelle 12 stellt den Unterschied zwischen Arbeitsgruppen und Teams dar.

**Tabelle 12: Unterscheidung zwischen Arbeitsgruppe und Team (Ryschka/Solga/Solga, 2005, S. 159)**

	Team	Arbeitsgruppe
Zielorientierung	Sehr hoch	Vorhanden
Arbeitsergebnisse	Kollektiv, individueller Beitrag oft nicht mehr zu bestimmen	Addition individueller Arbeitsergebnisse
Verantwortlichkeit	Untereinander und für das gemeinsame Arbeitsergebnis	Für individuelles Arbeitsergebnis
Rollen, Fähigkeiten und Abhängigkeit	Definierte Rollen mit sich gegenseitig ergänzenden Fähigkeiten und hoher gegenseitiger Abhängigkeit	Rollenteilung, eventuell unterschiedliche Fähigkeiten. Wenig gegenseitige Abhängigkeit
Entscheidungsverhalten	Eher kooperativ-aushandelnd. Oft langwierig	Eher hierarchisch-delegativ. Eher schneller

Inversini<sup>478</sup> ist der Auffassung, dass bei traditionell-bürokratischen Organisationsstrukturen ein „eher langfristiges, graduell-anpassendes, pragmatisch-lösungsorientiertes Vorgehen“ mit Projekterfolg im Sinne der Wirkungsdimensionen

<sup>477</sup> Merkmale einer Arbeitsgruppe sind nach Schmidt/Köppen/Breimer-Haas: Gemeinsamer Arbeitsauftrag, gemeinsame Handlungsorganisation zur Aufgabenerfüllung, gemeinsame Entscheidungen auf der Grundlage von Tätigkeitsspielräumen, Kommunikation sowie ein Mindestmaß geteilter Ziele und Kenntnisse (Schmidt/Köppen/Breimer-Haas, 2005, S. 159).

<sup>478</sup> Inversini, 2005, S. 272–273.

einhergeht. In flexiblen Strukturen sei dagegen ein eher kurzfristiges, tiefgreifendes und integrativ-konzeptuelles Vorgehen sinnvoll.

Viele Problemstellungen können in Teams besser gelöst werden als in den herkömmlichen Organisationen. Durch die Zusammenarbeit der Teammitglieder wird eine so positive Wirkung erzielt, dass die Gesamtleistung höher ist als die Summe aller Einzelleistungen (Synergieeffekt). Durch die Teamarbeit werden allerdings auch neue Anforderungen an die Form der Zusammenarbeit gestellt, damit eine gute Teamarbeit erreicht werden kann. So ist in klassischen Verwaltungen die hierarchisch organisierte Gruppe realisiert. Hier läuft der gesamte Informationsaustausch über den Leiter der Gruppe. Das Team dagegen kennt vielfältige Kommunikationsformen, wobei dem Leiter der Gruppe als Hauptfunktion die Herstellung der Außenkontakte zukommt. Aufgabe des Leiters ist es vor allem, das Team zu entwickeln, um die Arbeit optimal zu gestalten<sup>479</sup>.

Die Arbeitsgestaltung ist Aufgabe des Teams selbst. Im Idealfall muss der Leiter nur noch Anforderungen über den erforderlichen Output benennen und im Bedarfsfall, am besten erst nach Aufforderung, Hilfestellung geben. Solcher Art Vorgehensweisen müssen aber erst eingeübt werden. Soweit Mitarbeiter in Verwaltungen solcher Art Methoden nicht kennen oder im Alltag noch nicht erlebt haben, kann dies zu Widerstand führen, weil die Vorteile dieser Methodik nicht erkannt werden.

#### 4.4.4 Reaktanz-Potenzial von E-Vergabe

Unter psychologischer Reaktanz<sup>480</sup> versteht man eine recht komplexe Abwehrreaktion, die als Widerstand gegen äußere oder innere Einschränkungen aufgefasst werden kann. Reaktanz wird nach Schmidt/Köppen/Breimer-Haas<sup>481</sup> in der Regel durch psychischen Druck (z. B. Nötigung, emotionale Argumentführung) oder die Einschränkung von Freiheitsspielräumen (z. B. Verbote, Zensur) ausgelöst. Als Reaktanz im eigentlichen Sinne bezeichne man dabei nicht das ausgelöste Verhalten, sondern die zugrunde liegende Motivation oder Haltung. Das reaktante Verhalten bestehe darin, die nunmehr verbotenen Handlungen, insgeheim oder offensichtlich, weiterhin auszuführen. Auf diese Weise möchte sich die betroffene Person die eigene Freiheit wieder zurückholen, selbst wenn dies vielleicht gar nicht mehr möglich ist. Typisch für die Reaktanz ist nach Schmidt/Köppen/Breimer-Haas eine Aufwertung der eliminierten Alternative,

<sup>479</sup> Vgl. Schmidt/Köppen/Breimer-Haas, 2005, S. 163.

<sup>480</sup> Brehm, 1966.

<sup>481</sup> Vgl. Schmidt/Köppen/Breimer-Haas, 2005, S. 165.

d. h. gerade diejenigen Freiheitsgrade, die der Person genommen wurden, werden nun von dieser als besonders wichtig erlebt. Im Grunde kann die nun verbotene Handlungsmöglichkeit der Person zuvor völlig unwichtig gewesen sein. Im Extremfall hat die Person von dieser Handlungsmöglichkeit vor dem Eintreten der Beschränkung sogar nie Gebrauch gemacht.

Verhaltensvorschriften wie beispielsweise Dienstvorschriften oder Anweisungen von Vorgesetzten beinhalten ein hohes Reaktanzpotenzial, denn jemanden ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben, z. B. beim Umgang mit Lieferanten immer zu lächeln, heißt nach Brenner<sup>482</sup> nicht anderes, als der Person sämtliche anderen Handlungsoptionen zu nehmen. Selbst für Mitarbeiter, die bislang beim Umgang mit Lieferanten „freiwillig“ immer gelächelt haben, bedeutet dies einen starken Freiheitsverlust. Sie verlieren nicht nur die theoretische Möglichkeit, sich notfalls auch einmal anders zu verhalten, sie verlieren auch die Freiheit, freiwillig freundlich zu Lieferanten zu sein. Je stärker die Einschränkung empfunden wird desto wahrscheinlicher kommt es zu spontanen Trotzreaktionen. Der dabei bewusst vorgenommene Verstoß gegen die Vorschrift kann so weit gehen, dass Mitarbeiter, die immer freiwillig freundlich waren, sich nun plötzlich bewusst ruppig oder unflexibel verhalten. Sie ändern dabei nicht die Einstellung zu den Lieferanten, sondern sie verteidigen ihre Freiheit, sich selbstbestimmt verhalten zu können. Je unsensibler Führungskräfte mit einem solchen Verhalten umgehen desto eher erzeugen sie eine als „überbordende Bürokratie“ wahrgenommene Vorgehensweise ihrer Organisation.

#### **4.4.5 Usability – Ergonomie**

Um ein System wirksam einzusetzen, ist es erforderlich, dieses System auch bedienen zu können<sup>483</sup>. Schlüsselwörter der Bedienbarkeit eines Systems sind Usability (Gebrauchstauglichkeit) und Ergonomie (Wissenschaft von der Gesetzmäßigkeit menschlicher Arbeit). Usability ist das Ausmaß, in dem ein technisches System durch bestimmte Benutzer in einem bestimmten Kontext der Nutzung verwendet werden kann, um bestimmte Ziele effektiv, effizient und zufriedenstellend zu erreichen<sup>484</sup>. Ziel der Ergonomie ist die Anpassung der Arbeitsbedingungen und Werkzeuge an die Human Resources.

---

<sup>482</sup> Vgl. Brenner, 2002, <http://www.umsetzungsberatung.de/psychologie/reaktanz.php>.

<sup>483</sup> Vgl. Sarodnick/Brau, 2006, S. 17.

<sup>484</sup> DIN EN ISO 9241 (1997).

Gegenstand der Software-Ergonomie ist die Anpassung der Arbeitsbedingungen an die motorischen und kognitiven Fähigkeiten der Human Resources zur schnellen Erlernbarkeit, schnellen Ausführbarkeit der Aufgaben, fehlerfreien Ausführung, mit geringem Aufwand zur Fehlerbehebung, ohne Beeinträchtigung der Gesundheit bzw. des Wohlbefindens sowie der Förderung der Interessen und Fähigkeiten der Nutzer<sup>485</sup>.

Zu den wesentlichen Inhalten der Gestaltung des Mensch-Maschine-Dialogs gehören<sup>486</sup>:

- Aufgabenangemessenheit<sup>487</sup>.
- Selbstbeschreibungsfähigkeit<sup>488</sup>.
- Steuerbarkeit<sup>489</sup>.
- Erwartungskonformität<sup>490</sup>.
- Fehlerrobustheit<sup>491</sup>.

Welche Folgen zu erwarten sind, wenn ungeeignete Anwendungen zum Einsatz kommen, nennt Herczeg<sup>492</sup>.

Dazu gehören u. a.:

- hoher Einarbeitungsaufwand,
- Herausbildung „unentbehrlicher Experten“, die die komplizierten Anwendungen zu bedienen gelernt haben,
- Aufteilen von Tätigkeiten in für sich gesehen sinnlose Teile,

---

<sup>485</sup> Vgl. Wandmacher, 1993, S. 189–212.

<sup>486</sup> ISO 9241–10.

<sup>487</sup> Aufgabenangemessenheit bedeutet, dass der Benutzer unterstützt wird, seine Arbeitsaufgabe effektiv und effizient zu erledigen. Wesentlich für die Forderung nach Aufgabenangemessenheit ist die adäquate Bereitstellung aller für die Aufgabe benötigten Informationen und Funktionen (Müller/Eymann/Kreutzer, 2002, S. 189).

<sup>488</sup> Selbstbeschreibungsfähigkeit bedeutet, jeder einzelne Dialogschritt ist durch Rückmeldung des Dialogsystems unmittelbar verständlich oder wird dem Benutzer auf Anfrage erklärt (Müller/Eymann/Kreutzer, 2002, S. 190).

<sup>489</sup> Steuerbarkeit bedeutet, der Benutzer ist in der Lage, den Dialogablauf zu starten sowie seine Richtung und Geschwindigkeit zu beeinflussen, bis das Ziel erreicht ist (Müller/Eymann/Kreutzer, 2002, S. 191).

<sup>490</sup> Erwartungskonformität bedeutet, der Dialog ist konsistent und entspricht den Merkmalen des Benutzer, z. B. seinen Kenntnissen aus dem Arbeitsgebiet, seiner Ausbildung und seiner Erfahrung sowie den allgemein anerkannten Konventionen (Müller/Eymann/Kreutzer, 2002, S. 189).

<sup>491</sup> Fehlerrobustheit bzw. Fehlertoleranz bedeutet, das beabsichtigte Arbeitsergebnis kann trotz erkennbar fehlerhafter Eingaben entweder mit keinem oder mit minimalem Korrekturaufwand seitens des Benutzers erreicht werden (Müller/Eymann/Kreutzer, 2002, S. 189).

<sup>492</sup> Vgl. Herczeg, 2004, S. 7.

- Herausbildung von Fließbandarbeit,
- Verschwendung menschlicher Denkfähigkeit und Flexibilität.

Insofern werden an ein elektronisches Werkzeug wie E-Vergabe hohe Anforderungen gestellt, damit die Mitarbeiter ihre Aufgabe im Rahmen ihrer eigenen Fähigkeiten nachkommen können und letztlich nicht zum „Werkzeug des Werkzeugs“ werden.

#### 4.5 E-Sourcing – Werkzeug im B2B-Markt

Die Durchführung von elektronisch unterstützten Ausschreibungen ist nicht nur eine Thematik des Beschaffungsmanagements im öffentlichen Dienst. Auch Unternehmen nutzen diese elektronischen Werkzeuge zur strategischen<sup>493</sup> Beschaffung<sup>494</sup>. Auf dem B2B-Markt heißt diese Systematik E-Sourcing<sup>495</sup>. Interessant ist die Nutzung von E-Sourcing durch Unternehmen im Gegensatz zum öffentlichen Auftraggeber, der E-Vergabe nutzt, weil Unternehmen bei ihren Ausschreibungen nicht an die formalen Vorgaben des Vergaberechts gebunden sind. Insofern sollten sich die einsetzenden Unternehmen auch nicht von einer eigenen Bürokratie „gebremst“ sehen, die sie mit einer Software überwinden müssten, wie das wohl bei der öffentlichen Verwaltung unterstellt wird.

Auf dem Markt haben sich unter dem Begriff E-Sourcing verschiedene Vorgehensweisen entwickelt:

- RFI<sup>496</sup> (Request for Information, deutsch: Leistungsanfrage): Anfrage an potentielle Lieferanten, ob sie einen skizzierten Bedarf grundsätzlich erfüllen könnten. Die abgegebenen Antworten enthalten in der Regel Listenpreise. Diese Ausschreibungsvariante eignet sich zur ersten Sondierung des Marktes.

---

<sup>493</sup> Schiele sieht allerdings E-Sourcing nicht vorrangig als für die strategisch relevanten Einkaufsteile relevant, sondern „nur“ für die Branchenstandardteile (Schiele, 2003, S. 108).

<sup>494</sup> Wegner stellt in seiner Dissertation anhand von Fallstudien finanzstarke Unternehmen mit eigenen Werkzeugen zur elektronischen Vergabe vor: Daimler-Benz (Jahresumsatz 2005: ca. 150 Milliarden Euro), Rehau (weltweit führender Systemhersteller in der Polymerverarbeitung, Jahresumsatz 2004: ca. 1,08 Milliarden Euro), Webasto AG (global tätiger Zulieferer der Automobilindustrie, Jahresumsatz 2005: ca. 1,5 Milliarden Euro), Voith AG (Maschinenbau-Konzern, Jahresumsatz 2004/2005: ca. 3,6 Milliarden Euro) und Behr GmbH & Co. KG (Systemlieferant der Automobil- und Nutzfahrzeugindustrie, Jahresumsatz 2005: ca. 3,0 Milliarden Euro); (Wegner, 2006, S. 54–110); vgl. auch Kerkhoff, 2007, S. 172–174.

<sup>495</sup> E-Sourcing sind IT-gestützte Verfahren (Ausschreibung, Einkaufsauktion), mit denen geeignete Lieferanten ermittelt und ausgewählt werden sollen (Bogaschewsky, 2008).

<sup>496</sup> Kerkhoff, 2007, S. 173.



- RFQ<sup>497</sup> (Request for Quotation, deutsch: Preisanfrage): Zu einem detailliert beschriebenen Bedarf (Lastenheft<sup>498</sup>) wird eine Leistungsbeschreibung mit einem möglichst präzisen, aber in der Regel unverbindlichen Preis angefragt. Diese Anfragen werden an Lieferanten versandt, von deren grundsätzlicher Leistungsfähigkeit der Versender bereits überzeugt ist.
- RFP<sup>499</sup> (Request for Proposal, deutsch: Aufforderung zur Angebotsabgabe): Ausschreibung im üblichen Sinn, d. h. die abgegebenen Angebote sind innerhalb der angegebenen Gültigkeitsfrist vertraglich bindend. Sie enthalten den bestmöglichen Preis, eine detaillierte Leistungsbeschreibung bzw. ein Pflichtenheft<sup>500</sup> sowie alle zum Vertragsabschluss gehörenden Zusatzvereinbarungen. Der Einkäufer ist nicht verpflichtet, eines der Angebote anzunehmen.

Die mit E-Sourcing verfolgten Ziele sind aber durchaus mit denen der öffentlichen Auftraggeber vergleichbar<sup>501</sup>:

- Erreichbarkeit einer großen Lieferanten-Anzahl über das Internet.
- Archivierung der Ausschreibungsdaten/Revisionssicherheit.
- Beschleunigung des Ausschreibungsprozesses.
- Reduzierung von langwierigen Nachverhandlungen.
- Verbesserte Beschaffungskonditionen durch Steigerung des Wettbewerbs.
- Objektive Vergabeentscheidungen über transparente/einheitliche Ausschreibungsprozesse.
- Verbesserte Angebotsvergleichbarkeit.
- Verbessertes Lieferantenmanagement über eine integrierte Lieferanten-Datenbank.

Die Entwicklung von E-Sourcing sollte mit der von E-Vergabe vergleichbar sein. Immerhin ist davon auszugehen, dass Unternehmen, die sich gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber als Bieter präsentieren, selbst über die notwendigen Fähigkeiten

---

<sup>497</sup> Kerkhoff, 2007, S. 173–174.

<sup>498</sup> Ein Lastenheft ist ein Dokument, das die geforderten Leistungen eines Systems in der Sprache des Anwenders so präzise formuliert, dass es als Basis einer Auftragsvergabe dienen kann (Kahlbrandt, 2001, S. 252).

<sup>499</sup> Vgl. Kovacs, 2004, S. 523.

<sup>500</sup> Ein Pflichtenheft ist ein Dokument, das die Art und Weise, wie die Leistungen eines Systems erbracht werden sollen, so präzise beschreibt, dass es als Vorgabe für Entwickler dienen kann (Kahlbrandt, 2001, S. 252).

<sup>501</sup> Vgl. Neises, 2007, S. 23.

zur Nutzung des Werkzeuges verfügen, wenn sie gegenüber ihren eigenen Lieferanten ein analoges elektronisches Werkzeug nutzen oder sich auch im B2B-Markt als Bieter bewegen<sup>502</sup>.

Bogaschewsky stellt fest, dass die Unternehmen den Einsatz von elektronischen RFQs deutlich positiver sehen. Nur noch 27 Prozent der Unternehmen sind der Meinung, darauf verzichten zu können, wobei hier ein großer Unterschied zwischen Großunternehmen/Konzernen und KMU besteht. Während nur 13 Prozent der Großunternehmen/Konzerne elektronische RFQs aktuell nicht einsetzen wollen, betrifft dies 45 Prozent aller KMU (siehe Tabelle 13).

**Tabelle 13: Nutzung von E-Sourcing durch Unternehmen (Bogaschewsky, 2008)**

	Kein Einsatz	In Planung	In Einführung	1 Jahr	2 Jahre	3 Jahre	Über 3 Jahre
<b>Gesamt</b>							
2008	27 %	20 %	9 %	6 %	8 %	4 %	26 %
2007	39 %	24 %	9 %	7 %	7 %	3 %	11 %
2006	32 %	20 %	5 %	13 %	5 %	5 %	20 %
<b>Industrie</b>							
2008	24 %	23 %	9 %	7 %	9 %	3 %	25 %
2007	37 %	24 %	14 %	3 %	7 %	3 %	12 %
2006	29 %	23 %	5 %	14 %	6 %	5 %	18 %
<b>DL/Handel</b>							
2008	29 %	17 %	7 %	5 %	7 %	7 %	28 %
2007	42 %	24 %	0 %	14 %	7 %	3 %	10 %
2006	35 %	16 %	5 %	11 %	5 %	5 %	23 %
<b>GU/Konzerne</b>							
2008	13 %	17 %	9 %	8 %	12 %	5 %	36 %
2007	17 %	24 %	13 %	9 %	11 %	7 %	19 %
2006	15 %	19 %	6 %	19 %	7 %	6 %	28 %
<b>KMU</b>							
2008	45 %	25 %	8 %	4 %	2 %	4 %	12 %
2007	63 %	23 %	5 %	5 %	2 %	0 %	2 %
2006	47 %	22 %	4 %	7 %	4 %	4 %	12 %

Nach Bogaschewsky wird deutlich, dass die Motivationsgründe beim E-Sourcing nach wie vor in der Verbesserung der Leistungsfähigkeit und der Servicequalität der Beschaffung liegen. Dabei dominieren interne und transaktionsbezogene Zielstellungen wie Prozessoptimierung und Standardisierung, mit etwas Abstand aber auch die marktgerichteten Ziele wie Einstandspreisreduzierungen oder Nachfragebündelung. Der Anschlag durch die Unternehmensleitung, andere Abteilungen, Lieferanten oder die Konkurrenz spielt nur eine untergeordnete Rolle (siehe Tabelle 14, S. 126).

<sup>502</sup> Vgl. Schütt, 2006, S. 100–110.

Tabelle 14: Motivationsgründe für den Einsatz von E-Tools (Bogaschewsky, 2008)

	Anteil	Motivationsgrund
2008	92 %	Prozessoptimierung
2007	90 %	
2006	90 %	
2008	86 %	Allgemeine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Einkaufs
2007	82 %	
2006	78 %	
2008	79 %	Prozessstandardisierung
2007	70 %	
2006	71 %	
2008	57 %	Verbesserung der Servicequalität des Einkaufs
2007	60 %	
2006	54 %	
2008	50 %	Einstandspreissenkungen
2007	54 %	
2006	55 %	
2008	44 %	Supply-Chain-Optimierung
2007	45 %	
2006	35 %	
2008	44 %	Nachfragemacht bündeln
2007	44 %	
2006	48 %	
2008	39 %	Fehlerarme/schnelle Kommunikation
2007	37 %	
2006	33 %	
2008	27 %	Verbesserte Beschaffungsmarkterschließung
2007	26 %	
2006	38 %	
2008	20 %	Einsatz wurde von der Unternehmensleitung gefordert
2007	18 %	
2006	14 %	
2008	17 %	Unsere Lieferanten nutzen bereits erfolgreich derartige Systeme
2007	30 %	
2006	17 %	
2008	16 %	Unsere Konkurrenz setzt bereits erfolgreich E-Sourcing/E-Collaboration ein.
2007	18 %	
2006	15 %	
2008	16 %	Andere Unternehmensbereiche nutzen bereits erfolgreich derartige Systeme
2007	7 %	
2006	8 %	

#### 4.5.1 Grenzen von E-Sourcing

Im Vergleich zu seinen Studienergebnissen des Vorjahres wollen laut Bogaschewsky weniger Firmen Ausschreibungssysteme in naher Zukunft einführen. Die Zurückhaltung hängt dem BME zufolge damit zusammen, dass viele Unternehmen „Global Sourcing“ etwa in China und anderen Emerging Markets<sup>503</sup> betreiben. In diesen

<sup>503</sup> Der Ausdruck Emerging Market wird häufig im Finanz- und Börsenbereich für einen aufstrebenden Markt verwendet. In Emerging Markets zu investieren birgt ein erhöhtes Risiko, da die Börsen- und Devisenkurse

Regionen ließen sich elektronische Geschäftsbeziehungen noch nicht ausreichend gut abbilden. Insoweit scheint die Etablierung solcher Art Systeme für den B2B-Markt ebenso schwierig zu sein wie für öffentliche Auftraggeber. Interessant ist auch, dass die Befragten die Servicequalität von E-Sourcing-Diensten deutlich schlechter bewerten.

Offenbar hatten viele Betriebe bislang nur Pilotsysteme betrieben oder Sourcing-Tools sporadisch verwendet. Defizite treten in der Regel aber erst im Dauerbetrieb auf. Nach Bogaschewsky liegt die Kritik auch darin begründet, dass sich Sourcing-Prozesse in Branchen wie dem Anlagen- und Maschinenbau nicht so leicht standardisieren lassen. Firmen wollen ihre Individualität behalten. Wenn die Sourcing-Plattform dies nicht erlaube, falle die Bewertung schlecht aus. Auch diese Erfahrung korrespondiert mit Standardisierungserfahrungen der öffentlichen Auftraggeber<sup>504</sup>.

#### 4.5.2 Nutzung von E-Sourcing in Vergleich zu E-Vergabe

E-Sourcing ähnelt sowohl mit den Methoden RFI (vergleichbar mit Angebotsanfrage bei E-Vergabe), RFQ (vergleichbar mit der beschränkten Ausschreibung bei E-Vergabe<sup>505</sup>) und RFP (vergleichbar mit der öffentlichen Ausschreibung bei E-Vergabe) als auch mit den Zielen, die mit E-Sourcing verfolgt werden, der E-Vergabe für öffentliche Auftraggeber.

Dass E-Sourcing in der strategischen Beschaffung der Unternehmen eine durchaus vergleichbare Rolle zu E-Vergabe bei den öffentlichen Auftraggebern einnehmen kann, zeigt Tabelle 15 mit einer Gegenüberstellung der Transporeon GmbH als führendem Nutzer von E-Sourcing und dem BeschA als Piloten und führendem Nutzer von E-Vergabe Deutschland. Zumindest die Anzahl Ausschreibungen beider liegt auf gleichem Niveau. Allerdings zeigt sich beim Umsatz, dass die Kaufkraft der Unternehmen deutlich höher sein kann, als dies beim öffentlichen Auftragsgeber der Fall ist.

---

dieser Länder durch eine höhere Schwankungsbreite und Ausfallrisiken gekennzeichnet sind (vgl. <http://www.emerging-markets.com/>).

<sup>504</sup> Für den Zuständigkeitsbereich des PTLV ist dies in besonderem Maße der Fahrzeugmarkt im Segment Wartung und Instandsetzung. Die Anbieter sind es gewohnt auf Preisanfragen schnell zu reagieren und i. d. R. scheinen deren Angebote auch angenommen zu werden. Beim PTLV wurde die Erfahrung gemacht, dass sich Anbieter dieser Branchen in niedrigpreisigen Segmenten schlichtweg weigern Angebote abzugeben, da sie nach eigener Aussage sowieso nur für den bei Behörden geforderten Preisvergleich herhalten müssten. In höherpreisigen Segmenten besteht dagegen sehr wohl das Interesse an Ausschreibungen teilzunehmen und sich dabei korrekt in die abgeforderten Formalien einzufinden.

<sup>505</sup> Allerdings ist bei der beschränkten Ausschreibung im Gegensatz zu RFQ das Angebot verbindlich abzugeben.

Tabelle 15: Einzel-Vergleich E-Sourcing zu E-Vergabe (eigene Quelle)

Unternehmen/Behörde	Anzahl Ausschreibungen in 2007	Werte Ausschreibungen in 2007
Fa. Transporeon E-Sourcing GmbH <sup>506</sup>	1.165	2.200,0 Mio. Euro
BeschA E-Vergabe	1.256	546,2 Mio. Euro

Es ist anzunehmen, dass die zunehmende Nutzung von E-Sourcing durch die bereits jetzt in diesem Bereich aktiven großen Unternehmen auch positive Aspekte für E-Vergabe bewirken kann, da die KMU sich zukünftig sowohl bei öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Ausschreibungen mit dieser Methodik konfrontiert sehen und damit umgehen werden müssen.

Ausgehend davon, dass große Unternehmen über ein ähnliches Ausmaß an Bürokratie verfügen wie öffentliche Verwaltungen<sup>507</sup>, sollten auch sie ein Interesse am Beherrschen der Bürokratie mittels eines elektronischen Werkzeugs haben. Demgegenüber scheint die Thematik „interne Bürokratie“ kein übergeordnetes Thema für die KMU zu sein. Interessant ist E-Sourcing wohl erst bei Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten<sup>508</sup>.

#### 4.6 Technische Lösungsstrategien für E-Vergabe

Die Entscheidung eines öffentlichen Auftraggebers für eine technische Lösung zur Realisierung von E-Vergabe hängt nach Lutat/Stock<sup>509</sup> von der Beschaffungsstruktur (z. B. Beschaffungsvolumina) und der Größe der Organisation des öffentlichen Auftraggebers (z. B. Anzahl der Nutzer)<sup>510</sup> ab.

Je nach Ergebnis der Bewertung kann eine eigene Systemlösung mit der Anschaffung von Hard- und Software verbunden sein und für große öffentliche Auftraggeber durch interne Dienstleister realisiert werden. Dagegen kann es für mittlere und kleine öffentliche Auftraggeber richtig sein, die technische Lösung eines externen Dienstleisters in

<sup>506</sup> Vgl. <http://www.transporeon.com>.

<sup>507</sup> Vgl. Engelhardt, 1985, S. 319–326.

<sup>508</sup> Barth/Gehrmann/Grams/Hesse/Schetter, 2000, S. 157–158.

<sup>509</sup> Lutat/Stock, 2002, S. 38.

<sup>510</sup> Vgl. Schinzer, 2006, S. 1.

Anspruch zu nehmen. Zu einer darauf bezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollten öffentliche Auftraggeber nach Lutat/Stock folgende Kostenansätze heranziehen<sup>511</sup>:

- Software-/Lizenzkosten.
- Implementierungskosten, Schulungs- und Beratungskosten.
- Einführungskosten vor Inbetriebnahme.
- Betriebskosten.

Einen Überblick über Ansätze zur Implementierung von E-Vergabe gibt Tabelle 16.

**Tabelle 16: Lösungsansätze für E-Vergabe (eigene Quelle)**

Typ	Beispiel	Erläuterung
Formularsoftware	Formularsoftware e-form	Internetbasierte Software zur Erstellung von Bekanntmachungen nach VOB, VOL und VOF; vor allem für kleinere Vergabestellen interessant; keine zusätzliche Software; Bekanntmachungen werden mit einem Internetbrowser erstellt.
Bekanntmachungsdienst	DTAD Deutscher Auftragsdienst	Publizieren von Bekanntmachungen; Bestätigung über jede Veröffentlichung; Zurverfügungstellen von Kennzahlen; (Externes) Einpflegen von Bekanntmachungen in der Datenbank. Optional Verdingungsunterlagen an potentielle Auftragnehmer weiterleiten.
Portal	Vergabe 24	Portal der offiziellen Ausschreibungsdienste der Bundesländer und des Deutschen Ausschreibungsblatts. Auf Vergabe24 werden die Vergabeplattformen ausschreibungs-abc, Deutsches Ausschreibungsblatt, Staatsanzeiger Online Logistik und Ausschreibungen Online Thüringen zusammengeführt.
Digitaler Staatsanzeiger	Staatsanzeiger Online Logistik	Internetbasierte Anwendung der Staatsanzeiger Online Logistik GmbH aus Bayern. Kompletter Workflow von der Bekanntmachung bis zur digitalen Submission mit digitaler Signatur.  Vergabestellen stellen die Vergabeunterlagen zum Download oder für den Druck on demand nach herkömmlicher Art und Weise zur Verfügung. Bieter können ihre Angebote auch digital zur Submission abgeben.

<sup>511</sup> Lutat/Stock, 2002, S. 39.

Vollständiges Workflow-System mit eigener Veröffentlichungsplattform der Vergabestelle	AI Vergabemanager Tender 24 Cosinex Healey Hudson	Datenbankbasierte Vergabemanagementlösung für große Vergabestellen, die eine Vielzahl von Ausschreibungsverfahren nach VOL, VOB und VOF bearbeiten und komplexe und funktionsstarke Vergabewerkzeuge benötigen.  Bildet den gesamten Vergabeprozess vollständig ab und unterstützt somit die Mitarbeiter in den einzelnen Prozess-Schritten, u. a. auch bei der Wahl der passenden Vergabeverfahren.
--	--	--

## 4.7 Stand der E-Vergabe in Europa und in Deutschland

### 4.7.1 Europäische Entwicklungen

Die elektronische Vergabe gewinnt stetig an Bedeutung. Auch wenn noch ein Großteil des öffentlichen Auftragswesens auf dem Postweg oder per Fax getätigt wird, ist unübersehbar eine Tendenz zum Online-Geschäft feststellbar. Im Folgenden wird der Stand der verschiedenen behördlichen E-Vergabeplattformen in Europa und in den Bundesländern dargestellt. Die EU-Kommission möchte besonders auf dem Gebiet der elektronischen Vergabe zu einem gemeinsamen Fortschritt kommen. Dazu sind neben ersten Pilotanwendungen bereits fertige Systeme im Einsatz. Allerdings muss auch festgestellt werden, dass sich einzelne EU-Mitgliedstaaten noch immer in der Planungsphase befinden.

Als Schwachstelle der Plattformen im Sinne eines europaweiten Zusammenschlusses muss derzeit noch immer die jeweilige Amtssprache<sup>512</sup> angesehen werden, denn nur ein Teil der E-Tendering-Plattformen<sup>513</sup> bietet mehrsprachige Informationen<sup>514</sup>. Solange die Plattformen neben der eigenen Sprache keine weiteren Sprachen, wie z. B. Englisch, anbieten, wird es für die Nutzer der Plattform schwierig, sich europaweit an Ausschreibungen zu beteiligen. Tabelle 17 zeigt den Stand der Entwicklungen in Europa.

<sup>512</sup> Eine Verschlechterung gegenüber der konventionellen Vergabe hat sich aber nicht ergeben, denn auch vorher war es erforderlich, sich in der jeweiligen Amtssprache in den verschiedenen Medien über Aufträge zu informieren.

<sup>513</sup> Sobald ein Angebot abgegeben wird, kann die Vergabestelle vom Bieter erwarten, dass das Angebot mit allen Anlagen in der Amtssprache abgegeben wird. Allerdings kann es für Bieter auch Aufwand bedeuten, die Amtssprache für sich verfügbar zu machen. Insofern wäre es für die Vergabestellen zumindest zur Verbreiterung des potenziellen Marktes sinnvoll, das Portal bereits mehrsprachig auszugestalten.

<sup>514</sup> Andererseits sieht Arndt auch die Unternehmen in der Pflicht. Mit dem Prinzip „Think global – act local“ solle seitens der Unternehmen auf die lokalen Besonderheiten eingegangen werden (Arndt, 2005, S. 11). Dazu gehört sicherlich auch die Amtssprache des jeweiligen Landes.

Tabelle 17: E-Vergabe in Europa (entnommen aus <http://www.epractice.eu/factsheets>)

Land	Stand	Inhalt
Belgien	September 2009	Der Aufbau der E-Tendering-Plattform ist Teil eines bis 2010 geplanten E-Procurement-Projekts. E-Tendering ist bereits zentral eingerichtet und in erster Linie für belgische Bundesbehörden gedacht. Allerdings können auch regionale/lokale Behörden am Verfahren teilnehmen.  Internetseite: <a href="https://eten.publicprocurement.be/">https://eten.publicprocurement.be/</a>
Dänemark	April 2009	Das dänische öffentliche Beschaffungsportal wurde im Januar 2002 auf Basis der Zusammenarbeit von öffentlichem und privatem Sektor fertig gestellt. Der öffentliche Sektor hat nichts ins System investiert, zahlt aber für dessen Nutzung. Die Verwendung des Portals wird für öffentliche Stellen empfohlen, ist aber nicht obligatorisch.  Internetseite: <a href="http://www.doip.dk/">http://www.doip.dk/</a>
Deutsch-land	November 2009	Der Bund hat unter der Federführung des BMWi eine E-Vergabe-Plattform entwickelt und betreibt sie seit 2002. Um elektronisch an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen zu können, registriert sich ein Wirtschaftsteilnehmer als Anbieter einmalig an der Vergabeplattform.  Internetseite: <a href="http://www.evergabe-online.de">http://www.evergabe-online.de</a>
Estland	Mai 2009	Das eTender-Portal Estlands ist ein staatliches Register und wurde 2001 geschaffen. Alle öffentlichen Ausschreibungen werden dort elektronisch veröffentlicht.  Internetseite: <a href="https://riigihanked.riik.ee">https://riigihanked.riik.ee</a>
Finnland	Mai 2009	Die Hansel Ltd. ist die zentrale Beschaffungsstelle Finnlands. Die dort betriebene E-Tender-Plattform muss von den Beschaffungsstellen des Staates (Ministerien, ministerielle Büros) oberhalb nationaler Schwellenwerte und kann von staatlichen Agenturen und Unternehmen der öffentlichen Hand genutzt werden.  Internetseite: <a href="http://www.hansel.fi">http://www.hansel.fi</a>
Frankreich	Juni 2009	Die öffentlichen Beschaffungsstellen Frankreichs sind seit dem 1. Januar 2005 verpflichtet, elektronisch eingereichte Angebote anzunehmen. Mit Ausnahme des Ministeriums der Verteidigung (eigene Plattform) nutzen alle zentralen Ministerien die von der Regierung zur Verfügung gestellte Plattform. Die Verwendung der Plattform durch Kommunalverwaltungen ist freiwillig. Sie können auch eigene Lösungen entwickeln oder kommerzielle Leistungen einsetzen.  Internetseite: <a href="http://www.marches-publics.gouv.fr">http://www.marches-publics.gouv.fr</a>



Griechenland	Juli 2009	Die Website des General Secretariats stellt Informationen und Formulare über öffentliche Beschaffungen in Griechenland zur Verfügung. Weitergehende elektronische Möglichkeiten existieren derzeit noch nicht.  Internetseite: <a href="http://www.gge.gr">http://www.gge.gr</a>
Großbritannien	Mai 2009	In Großbritannien wird ein elektronisches Verfahren für den öffentlichen Sektor zur Verfügung gestellt, um mit einfachen Mitteln Veröffentlichungen vorzunehmen. Dazu steht eine breite Auswahl an Leistungen, Diensten und Informationstechnik zur Verfügung. Betreiber ist die OGCbuying.solutions.  Internetseite: <a href="http://online.ogcbuyingsolutions.gov.uk">http://online.ogcbuyingsolutions.gov.uk</a>
Irland	Juli 2009	Irland verfügt über eine zentrale E-Tendering-Einrichtung des Finanzministeriums für alle öffentlichen Beschaffungsorganisationen. Sie veröffentlicht Ausschreibungen und stellt zusätzlich Hintergrundinformationen über Beschaffungsregeln und Richtlinien bereit. Der Dienst ist kostenfrei und frei verfügbar. Ein Präqualifikationsregister befindet sich im Pilotstatus.  Internetseite: <a href="http://www.etenders.gov.ie/">http://www.etenders.gov.ie/</a>
Island	August 2009	Das State Trading Centre Ríkiskaup agiert unter der Schirmherrschaft des Finanzministeriums und führt auf in- und ausländischen Märkten Beschaffungen für staatliche Institutionen und staatliche Firmen durch. Elektronische Ausschreibungen gehören aber nicht dazu. Das State Trading Centre stellt kommerzielle Hilfe bereit, sofern dies benötigt wird und sammelt Informationen über die Bedarfe der staatlichen Institutionen und staatlichen Firmen.  Internetseite: <a href="http://www.rikiskaup.is">http://www.rikiskaup.is</a>
Italien	August 2009	Das italienische E-Tendering-Portal wird von einer dem Finanzministerium gehörenden Gesellschaft betrieben. Diese fungiert als interner Dienstleister der Regierung für IKT und Projekte. Das Ziel der Plattform ist es, die öffentliche Beschaffung und Effizienz zu verbessern. Das System kann von zentralen Verwaltungen sowie örtlichen Verwaltungen benutzt werden.  Internetseite: <a href="http://www.acquistinretepa.it">http://www.acquistinretepa.it</a>
Kroatien	August 2009	Die öffentliche Stelle Narodne Novine ist in Kroatien zur Implementierung elektronischer Beschaffungsmethoden befugt. Elektronische Ausschreibungen werden dort allerdings noch nicht durchgeführt.  Internetseite: <a href="http://www.nn.hr">http://www.nn.hr</a>

Lettland	September 2009	Die lettische Beschaffungsorganisation ist eine Verwaltungsbehörde und für die Überwachung der Gleichförmigkeit der Beschaffungsverfahren verantwortlich. Sie stellt Hilfen bereit und organisiert Schulungen für Institutionen. Die Plattform ermöglicht es, Ausschreibungen zu veröffentlichen und Formulare auszufüllen. Ein weiterer Ausbau ist geplant.  Internetseite: <a href="http://www.iub.gov.lv">http://www.iub.gov.lv</a>
Liechtenstein	Juni 2009	Die Plattform Liechtensteins stellt Informationen und Formulare zum Download zur Verfügung.  Internetseite: <a href="http://www.llv.li/amtsstellen/llv-saw-home.htm">http://www.llv.li/amtsstellen/llv-saw-home.htm</a>
Litauen	Juli 2009	Die litauische Plattform bietet im Wesentlichen Informationen. Benutzer können sich registrieren und Angebote auf der Plattform der öffentlichen Beschaffungsstelle veröffentlichen. Ein zentrales elektronisches öffentliches Portal befindet sich gegenwärtig in der Entwicklung und soll in Phasen eingeführt werden.  Internetseite: <a href="http://www.vpt.lt">http://www.vpt.lt</a>
Luxemburg	Oktober 2009	Das neue zentrale ePublic Beschaffungsportal startete im Februar 2006. Derzeit zeigt sich das Portal als eine Plattform für elektronische Veröffentlichung und Informationen. Bei den nächsten Implementierungsphasen handelt es sich um die elektronische Annahme von Angeboten sowie elektronische Auktionen <sup>515</sup> .  Internetseite: <a href="http://www.marches.public.lu/">http://www.marches.public.lu/</a>
Malta	Oktober 2009	Das Portal in Malta bietet Informationen und die Benachrichtigung der Auftragserteilungen. Ein E-Procurement-Portal war im April 2004 hergestellt worden, das der öffentlichen Hand derzeit die Beschaffung von Hardware und Software unter einer bestimmten Schwelle ermöglicht. Das E-Procurement-System soll künftig ausgebaut werden.  Internetseite: <a href="http://www.contracts.gov.mt/">http://www.contracts.gov.mt/</a>
Mazedonien	Oktober 2009	Der Dienst Mazedoniens zielt darauf ab, den menschlichen Einfluss im öffentlichen Beschaffungsprozess ab dem Einreichen des Angebotes auszuschließen. Öffentliche Anstalten und Unternehmen müssen sich zur Nutzung des Systems anmelden, um Angebote bekanntzugeben oder Angebote zu übermitteln. eAuction wurde im Januar 2008 eingeführt.  Internetseite: <a href="https://www.e-nabavki.gov.mk/">https://www.e-nabavki.gov.mk/</a>
Niederlande	Juni 2009	Die Niederlande verfügen über keine zentrale E-Procurement-Infrastruktur für den öffentlichen Sektor. Die holländische Regierung bereitet gegenwärtig die Implementierung eines betriebsbereiten Systems vor.  Internetseite: nicht verfügbar

<sup>515</sup> In Deutschland dürfen öffentliche Aufträge nicht in elektronischen Auktionen vergeben werden (Entscheidung der VK Nordbayern vom 09.09.2008, Az.: 21. VK-3194-42/08).

Norwegen	Oktober 2009	<p>Das E-Procurement-Portal Ehandel.no wurde 2002 gegründet und ist Marktplatz und E-Commerce der Regierung Norwegens. Sein Zweck ist dem öffentlichen Sektor und seinen Lieferanten online einen leichten Zugang zu einem benutzerfreundlichen und erschwinglichen Werkzeug zu geben.</p> <p>Internetseite: <a href="http://www.ehandel.no/">http://www.ehandel.no/</a></p>
Österreich	Juli 2009	<p>Österreich verfügt über eine mit staatlichen Mitteln entwickelte Beschaffungsplattform, die von der Bundesbeschaffungs GmbH (BBG) betrieben wird. Öffentliche Angebote werden in der Auftrag.at veröffentlicht.</p> <p>Internetseite: <a href="http://www.pep-online.at">http://www.pep-online.at</a> oder <a href="http://www.pep-online.at/auftrag/Default.aspx">http://www.pep-online.at/auftrag/Default.aspx</a></p>
Polen	Juli 2009	<p>Das Portal des Büros für „Öffentliche Beschaffung“ stellt eine Suchmaschine zur Verfügung, mit der einfache und fortgeschrittene Suchen in der Auftragsdatenbank durchgeführt werden können. Ein Veröffentlichungssystem ist ebenfalls online und bietet Angebote eingeschriebener öffentlicher Verwaltungen mit einem Wert über 6.000 und unter 60.000 Euro an.</p> <p>Internetseite: <a href="http://www.portal.uzp.gov.pl/site/">http://www.portal.uzp.gov.pl/site/</a></p>
Portugal	September 2009	<p>Im Januar 2005 wurde die Integration des öffentlichen Beschaffungsportals Portugals abgeschlossen. Allerdings ist es zunächst ein Informationswerkzeug. In der Zukunft soll das Portal Dienste wie E-Auktion anbieten.</p> <p>Internetseite: <a href="http://www.ancp.gov.pt/Pages/Home.aspx">http://www.ancp.gov.pt/Pages/Home.aspx</a></p>
Rumänien	Mai 2009	<p>Das rumänische E-Procurement-System e-licitatie.ro wurde 2002 gestartet. Es benachrichtigt über öffentliche Beschaffungsverfahren. Die Auftragserteilung kann offline und online erfolgen. Nach einem Gesetz aus 2006 müssen die rumänischen Behörden teilnehmen.</p> <p>Internetseite: <a href="http://www.e-licitatie.ro">http://www.e-licitatie.ro</a></p>
Schweden	Mai 2009	<p>Das von der schwedischen Organisation für Finanzmanagement geschaffene Portal stellt Informationen über Angebote für Lieferanten, Behörden, Regierungsagenturen und Stadtgemeinden bereit. Dokumente und Formulare können dort geladen werden. Ein zentrales E-Vergabe-Portal hat die schwedische Regierung aber nicht geschaffen. Vielmehr gibt es eine Vielzahl privater Plattformen.</p> <p>Internetseite: <a href="http://www.avropa.nu/">http://www.avropa.nu/</a></p>
Slowakei	Juni 2009	<p>Die Webseite stellt Informationen zur öffentlichen Beschaffung und den Zugang zu Angeboten bereit.</p> <p>Internetseite: <a href="http://www.uvo.gov.sk/">http://www.uvo.gov.sk/</a></p>

Slowenien	Juni 2009	Seit Juni 2007 können Informationen und Formulare von der E-Procurement-Plattform geladen werden. Ein E-Tendering-Modul, das den Unternehmen das elektronische Einreichen von Angeboten ermöglicht, sollte bis zum Ende 2008 betriebsbereit sein. Internetseite: <a href="http://www.enarocanje.si/default.asp">http://www.enarocanje.si/default.asp</a>
Spanien	September 2009	Das zentralisierte Beschaffungssystem ist bislang noch als reines E-Procurementsystem ausgestaltet. Die öffentlichen Verwaltungen können über das System ihre Einkäufe vornehmen. Ein E-Tendering-Modul ist noch nicht im Einsatz. Internetseite: <a href="http://catalogopatrimonio.meh.es/pctw/">http://catalogopatrimonio.meh.es/pctw/</a>
Tschechien	Oktober 2009	Alle öffentlichen Ausschreibungen werden kostenfrei auf der Webseite centralniadresa.cz veröffentlicht. Die Veröffentlichung erfolgt automatisiert. Die Plattform soll künftig zu einem E-Procurement-System ausgebaut werden. Derzeit müssen die öffentlichen Verwaltungen bei Beschaffungen unterhalb einer gesetzlichen Schwelle einen von drei amtlich anerkannten privaten Marktplätzen nutzen. Internetseite: <a href="http://www.centralniadresa.cz/cadr/">http://www.centralniadresa.cz/cadr/</a>
Türkei	Mai 2009	Die Webseite stellt Informationen hinsichtlich öffentlicher Beschaffungsanforderungen bereit. Es können ebenso Formulare geladen werden. Von öffentlichen Agenturen wird verlangt, dass die verwendeten Formulare elektronisch übermittelt werden. Internetseite: <a href="http://www.ihale.gov.tr">http://www.ihale.gov.tr</a> und <a href="http://www.dmo.gov.tr/">http://www.dmo.gov.tr/</a>
Ungarn	September 2009	Die Webseite veröffentlicht öffentliche Beschaffungsinformationen und Angebote. Registrierte Institutionen können ihre Angebote online einstellen. Benachrichtigungen erfolgen über E-Mail. Internetseite: <a href="http://www.kozbeszerzes.hu/">http://www.kozbeszerzes.hu/</a>
Zypern	September 2009	Die Webseite ermöglicht es, Informationen und Formulare zu laden. Angemeldete Nutzer können sich auch über Ausschreibungen informieren. Das System wurde im Juli 2009 in Betrieb genommen. Internetseite: <a href="http://www.treasury.gov.cy">http://www.treasury.gov.cy</a>

#### 4.7.2 In deutschen Landesverwaltungen

Nach § 12 Abs. 1 VOL/A-E sollen offene und nichtoffene Verfahren sowie Verhandlungsverfahren mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb zwar weiterhin in Tageszeitungen, amtlichen Veröffentlichungsblättern, Fachzeitschriften oder eigenen Internetportalen bekannt gemacht werden, künftig sollen Veröffentlichungen aber zusätzlich stets über das Internetportal <http://www.bund.de> erfolgen. Welche Auswirkungen dies auf die bestehenden Portale der Länder haben wird, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen. Tabelle 18 zeigt den derzeitigen Stand des Ausbaus der E-Vergabe in den Bundesländern.

Tabelle 18: E-Vergabe in den Landesverwaltungen und im Bund (eigene Quelle)

Auftraggeber/Betreiber	Hersteller	Nutzer
Bund ( <a href="http://www.evergabe-online.de">http://www.evergabe-online.de</a> )	AI AG	Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung Bundesagentur für Arbeit
	CSC	BeschA
Baden-Württemberg ( <a href="http://www.lzbw.de">http://www.lzbw.de</a> )	AI AG	Logistikzentrum Baden-Württemberg (LZBW)
Bayern ( <a href="http://www.vergabe.bayern.de/ausschreibungen">http://www.vergabe.bayern.de/ausschreibungen</a> )	Ventasoftware	Oberste Baubehörde
Berlin ( <a href="http://www.vergabeplattform.berlin.de">http://www.vergabeplattform.berlin.de</a> )	Ventasoftware	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Senatsverwaltung für Inneres
Brandenburg ( <a href="https://vergabemarktplatz.brandenburg.de">https://vergabemarktplatz.brandenburg.de</a> )	Cosinex	Ministerium des Innern des Landes Brandenburg Ministerium für Wirtschaft
Bremen Bremerhaven ( <a href="http://www.vergabe.bremen.de">http://www.vergabe.bremen.de</a> )	AI AG	Die Senatorin für Finanzen
Hamburg ( <a href="http://www.hamburg.de/e-vergabe/">http://www.hamburg.de/e-vergabe/</a> )	Healey Hudson	Finanzbehörde
Hessen ( <a href="http://www.vergabe.hessen.de">http://www.vergabe.hessen.de</a> )	AI AG	HCC-ZB, HZD-ZB, PTLV
Mecklenburg-Vorpommern	AI AG	DVZ Datenverarbeitungszentrum GmbH (noch nicht installiert)
Niedersachsen ( <a href="http://vergabe.niedersachsen.de">http://vergabe.niedersachsen.de</a> )	AI AG	Polizeiamt für Technik und Beschaffung Informatikzentrum Niedersachsen Staatliches Baumanagement Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen ( <a href="http://www.evergabe.nrw.de">http://www.evergabe.nrw.de</a> )	Cosinex	Finanzministerium NRW

Rheinland-Pfalz ( <a href="http://www.lbm.rlp.de">http://www.lbm.rlp.de</a> ) ( <a href="http://www.deutsches-ausschreibungsblatt.de">http://www.deutsches-ausschreibungsblatt.de</a> )	abc-Connect (AI AG)	Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung
Saarland ( <a href="http://www.saarland.de/ausschreibungen.htm">http://www.saarland.de/ausschreibungen.htm</a> )	AI AG	LZD Amt für Bau und Liegenschaften (Bauausschreibungen) Ministerium der Finanzen (Leistungen)
Sachsen ( <a href="http://www.vergabe-abc.de">http://www.vergabe-abc.de</a> ) mit Link auf ( <a href="http://www.Vergabe24.de">http://www.Vergabe24.de</a> )	abc-Connect (AI AG <sup>516</sup> )	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement Staatliche Straßenbauverwaltung
Sachsen-Anhalt ( <a href="http://www.polizei.sachsen-anhalt.de">http://www.polizei.sachsen-anhalt.de</a> )	AI AG	Technisches Polizeiamt des Landes Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein ( <a href="http://www.gmsch.de/content/ausschreibungen/index.html">http://www.gmsch.de/content/ausschreibungen/index.html</a> )	Eigene Internetplattform	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH)
Thüringen ( <a href="http://www.vergabe24.de">http://www.vergabe24.de</a> ) über Vergabe24	Cosinex	Keine spezifische Behörde

#### 4.8 E-Learning als begleitende Erkenntnisquelle

Die rasante technologische Entwicklung der Computerindustrie und die damit verbundenen neuen Methoden für die Gestaltung von Inhalten (insbesondere Hypertext<sup>517</sup> und Multimedia<sup>518</sup>) fördern nach Reinmann-Rothmeier<sup>519</sup> die Entwicklung von E-Learning-Programmen<sup>520</sup> in besonderem Maße. In der Fachdiskussion ist man sich aber noch nicht einig, ob E-Learning im Sinne von Lernen im Internet oder als moderneres Synonym für CUL (Computer-unterstütztes Lernen) verwendet werden

<sup>516</sup> Es existiert zwar bereits ein Vergabeportal. Der Freistaat Sachsen hat aber jetzt für ein elektronisches Vergabesystem für die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen den Zuschlag erteilt. Nach einer Testphase in den Vergabestellen ist der Start der E-Vergabe für März 2009 geplant (eGovernment Computing, 9-2008, Seite 14).

<sup>517</sup> Vgl. Unz, 2000, S. 43-55.

<sup>518</sup> Vgl. Unz, 2000, S. 11-12.

<sup>519</sup> Reinmann-Rothmeier, 2003.

<sup>520</sup> E-Learning (Electronic Learning) steht für Lernformen, die mit IKT unterstützt bzw. ermöglicht werden. Eine immer wichtigere Rolle spielen auch Software-Agenten, die Inhalte vermitteln, zu Ressourcen führen und auf natürlich sprachliche Aktionen reagieren (Schildbauer, 2003, S. 114-115).

soll<sup>521</sup>. Derzeit tendiert die Fachseite eher dazu, E-Learning als reine Ergänzung zur Präsenzlehre und damit als Teil des sogenannten Blended Learning<sup>522</sup> anzusehen. Zudem wird von verschiedenen Akteuren versucht, den eigentlichen Lerninhalten mehr Gewicht zu geben, da aus ihrer Sicht bislang die technologischen Aspekte im Vordergrund standen.

Niemeyer<sup>523</sup> sieht Vorteile unter anderem darin, dass

- Kurse im Gegensatz zu traditionellen Lehrmitteln interaktiv sind,
- abstrakte Inhalte durch Simulationen anschaulich gestaltet werden können,
- die traditionellen linearen Denk- und Lernkonzepte aufgebrochen und flexiblere, netzwerkartige Konzepte verwirklicht werden können,
- Lernen mit betrieblichem Wissensmanagement<sup>524</sup> verbunden werden kann,
- zeit- und ortsunabhängig sowie „just in time“ gelernt werden kann.

Inwieweit sich E-Learning im Zusammenhang mit der Verwendung von E-Vergabe durchsetzen wird, lässt sich derzeit aber noch nicht abschätzen. Zumindest wird mit E-Learning wohl erst nach dem Nachweis didaktischer und wirtschaftlicher Vorteile gegenüber den bisherigen vordigitalen Lernszenarien erbracht werden müssen, damit E-Learning im Beschaffungsmanagement akzeptiert wird.

#### 4.9 Risiken des Einsatzes von E-Vergabe

Risiken<sup>525</sup> können in zahlreichen Erscheinungsformen auftreten. Junginger unterscheidet hierbei zwischen Einzelrisiko und Gesamtrisiko sowie zwischen reinen und spekulativen Risiken<sup>526</sup>. Aufgabe einer Risikosteuerung ist die Entscheidung darüber, wie die identifizierten und bewerteten Risiken hinsichtlich ihrer ermittelten Schadens-

---

<sup>521</sup> Vgl. Niemeyer, 2004, S. 144–145.

<sup>522</sup> Blended Learning bezeichnet einen Ansatz der Lernorganisation, bei dem Präsenzveranstaltungen und E-Learning kombiniert werden (Reinmann-Rothmeier, 2003).

<sup>523</sup> Vgl. Niemeyer, 2004, S. 133–135.

<sup>524</sup> Vgl. Ulschmid, 2003, S. 151–157 sowie Hubig, 2004, S. 225–227.

<sup>525</sup> Bei Risiken handelt es sich um die Informationsunsicherheit über den Eintritt eines Sachverhaltes und die dadurch induzierte Möglichkeit der Beeinträchtigung von Zielen (vgl. Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 567).

<sup>526</sup> Die Risikoverteilung einer einzelnen Entscheidung wird als Einzelrisiko bezeichnet. Das Gesamtrisiko ist ein Aggregat der Einzelrisiken. Von reinen Risiken wird gesprochen, wenn das Ergebnis einer Handlung nur zur ungünstigen Seite hin abweichen kann. Kann das Ergebnis einer Handlung zur günstigen oder ungünstigen Seite hin abweichen, wird dieses als spekulatives Risiko bezeichnet (Junginger, 2005, S. 107).

wirkungen und Eintrittswahrscheinlichkeiten aktiv beeinflusst werden können<sup>527</sup>. Dazu bedarf es aber auch einer Risikokultur. Diese ist Bestandteil der Unternehmenskultur<sup>528</sup>. Sie wird bestimmt durch grundlegende Normen, Werte und Einstellungen der Unternehmensmitglieder sowie deren fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten. Die Risikokultur in Verwaltungen ist i. d. R. von Vorsicht und der Maßgabe gekennzeichnet, nicht an Fehlern Schuld zu sein. Auslöser sind aber nicht die einzuhaltenden Vorschriften, denn diese geben den Ausführenden eher Sicherheit im Umgang mit Sachverhalten. Die Ursachen mangelnder Risikokultur liegen vielmehr in den sogenannten geheimen Spielregeln.

#### 4.9.1 Geheime Spielregeln

Geheime Spielregeln<sup>529</sup> existieren nach Mandl/Reinmann–Rothmeier<sup>530</sup> inoffiziell neben den formalen, offiziellen Regeln bzw. den Leitbildern (z. B. Fairness, Kooperation) und übertreffen diese bei weitem an Wirksamkeit. Beispiele für solche geheime Spielregeln können nach Mandl/Reinmann–Rothmeier sein:

- „Kritisiere nie deinen Chef, sondern nicke!“
- „Transportiere negative Informationen nicht nach oben!“
- „Kommuniziere so, dass du eine weiße Weste behältst!“
- „Wenn schon Kooperation, dann so, dass du selbst immer den größten Vorteil erhältst!“

Das Risiko bei der Einführung einer Software besteht vor allem darin, dass diese geheimen Spielregeln unterschätzt oder sogar ignoriert werden. Wenn Change-Prozesse in Unternehmen näher betrachtet werden, handelt es sich i. d. R. um Überlegungen zur sachlichen Ausgangslage, wie der Personal-, Markt- und Strategieentwicklung<sup>531</sup>, ohne dabei das soziale Umfeld mit seinen geheimen Spielregeln im Detail zu betrachten.

Solche Ansätze sind insbesondere in öffentlichen Verwaltungen erkennbar. Dies hat fatale Auswirkungen, wenn die Einstellungen der Mitarbeiter sowie ihre Normen und

---

<sup>527</sup> Junginger, 2005, S. 114.

<sup>528</sup> Lück, 2004, S. 585.

<sup>529</sup> Eine umfassende Betrachtung dieser Mechanismen hat Peter Scott–Morgan in seinem Buch „Die heimlichen Spielregeln: Die Macht der ungeschriebenen Gesetze im Unternehmen“ vorgenommen (Scott–Morgan, 2008).

<sup>530</sup> Mandl/Reinmann–Rothmeier, 2000, S. 78.

<sup>531</sup> Vgl. Kraus/Becker–Kolle/Fischer, 2006, S. 161.



Werte von Veränderungsprozessen beeinflusst werden, ohne dass sie selbst Einfluss nehmen können. Die Folge können Trotzreaktionen und vor allem Reaktanz sein. Sichtbar werden diese Reaktionen dann an unflexiblem Verhalten, das wiederum für Außenstehende als Bürokratie empfunden wird. Wenn also Führungskräfte Neuerungen wie E-Vergabe einführen wollen und dabei wenig sensibel kommunizieren oder nicht die Belange der Mitarbeiter ernst nehmen, gehen sie das Risiko ein, dass die Mitarbeiter die Einführung „torpedieren“. Dabei muss es sich nicht zwangsläufig um bewusstes Sabotieren handeln. Es kann vielmehr sogar die Angst sein, der neuen Herausforderung nicht gewachsen zu sein<sup>532</sup>. Vor allem, wenn die verantwortliche Führungskraft den Auftraggebern gegenüber signalisiert, dass eine „schnelle“ Umsetzung möglich sei, könnten sich Mitarbeiter „überfahren“ fühlen.

Hier bietet es sich an, ein ausreichendes Maß an Zeit für die Einführungsphase zu planen und möglichst auch Evaluationsschritte, um die Mitarbeiter hinsichtlich des Einführungserfolges „zu Wort kommen“ zu lassen.

#### **4.9.2 Reduzierung der mündlichen Kommunikation**

Kommunikation definiert nach Zwingenberger<sup>533</sup> auf der menschlichen Alltagsebene ein gemeinschaftliches Handeln, in dem Gedanken, Ideen, Wissen, Erkenntnisse, Erlebnisse geteilt werden und auch neu entstehen. Kommunikation in diesem Sinne basiert auf der Verwendung von Zeichen in Sprache, Gestik, Mimik, Schrift oder Bild und ist die Aufnahme, der Austausch und die Übermittlung von Informationen zwischen zwei oder mehreren Personen.

In den technischen Disziplinen wird Kommunikation zumeist als eine Verbindung von Geräten betrachtet, deren Zustände sich infolge dieser Verbindung wechselseitig verändern. Die Verbindung zwischen Human Resources und Maschine wird als Interaktion bezeichnet. Anwendungen wie E-Vergabe sind wegen des implementierten Workflows gerade darauf ausgelegt, mit den Anwendern in eine Interaktion einzutreten. Die Mensch-Maschine-Kommunikation kann die Mensch-Mensch-Kommunikation aber nicht ersetzen.

Nutzer, die aus sich heraus recht kommunikativ sind, werden sich sowieso nicht von einer mündlichen Kommunikation abhalten lassen. Aber es ist zu beobachten, dass Menschen, die sich im Umgang mit Anderen eher unsicher fühlen, in der maschinellen

---

<sup>532</sup> Vgl. Kraus/Becker-Kolle/Fischer, 2006, S. 163.

<sup>533</sup> Vgl. Zwingenberger, 2003, S. 259–271.

Kommunikation ein Mittel finden, der menschlichen Kommunikation aus dem Wege zu gehen. Je nach Anzahl Mitarbeiter einer Vergabestelle, die über eine derartige Neigung verfügen, kann die Einführung einer maschinellen Kommunikation zu einem Abriss der mündlichen Kommunikation in der Vergabestelle und zum Lieferanten führen, was das Risiko von Informationsverlusten erhöht.

Mangelnde Kommunikation der Vergabestelle mit der Fachlichkeit führt zu einer Reduzierung der Qualität von Ausschreibungsunterlagen, so dass die Ausschreibung am Markt vorbeigehen kann oder die veröffentlichte Leistungsbeschreibung erst gar nicht die Erfordernisse der Fachlichkeit abdeckt. In beiden Fällen kann dies zu einer Verschwendung von Haushaltsmitteln führen. Zur Minimierung dieses Risikos ist die Leitung gefordert, sich des Risikos bewusst zu werden und E-Vergabe als Teamwerkzeug einzuführen. Dazu gehört es, allen Mitarbeitern der Vergabestelle Zugriff auf alle Vorgänge im System zu gewähren und periodisch anstehende und laufende Vorgänge gemeinsam zu erörtern.

Im PTLV wurden Räumlichkeiten bereitgestellt, um Regelbesprechungen zu fördern, in denen aktuelle Sachstände reflektiert werden. Außerdem werden die Mitarbeiter seitens der Führung animiert, sich zu spontanen Gesprächsrunden zusammzusetzen und Fragestellungen zu aktuellen Verfahren gemeinsam zu besprechen.

### **4.9.3 Akzeptanzverlust durch Medienbruch**

Unter einem Medienbruch versteht Schildbauer<sup>534</sup> einen Wechsel des informationstragenden Mediums innerhalb eines Informationsbeschaffungs- oder Informationsverarbeitungsprozesses. Die Informationen suchende (oder verarbeitende) Person wird dadurch gezwungen, im Verlauf des Prozesses die Such- bzw. Verarbeitungsstrategie zu wechseln, um dem gerade vorliegenden Medium zu entsprechen. Schildbauer geht davon aus, dass durch einen Medienbruch in der Informationskette der Informationsbeschaffungs- oder Informationsverarbeitungsprozess erschwert, verlangsamt und unter Umständen auch in seiner Qualität gemindert wird. So wird beispielsweise ein Geschäftsablauf unterbrochen, wenn Daten in einer anderen Form weitergereicht werden müssen, als sie empfangen wurden.

Entscheidungen in Behörden folgen eine formale Steuerung der Verwaltung festen Dienstwegen. Soweit von Sachverhalten Kenntnis genommen oder Zustimmung

---

<sup>534</sup> Vgl. Schildbauer, 2003, S. 308.

signalisiert werden soll, ist ein Vorgang mitzuzeichnen<sup>535</sup>. Diese Mitzeichnung erfolgt schriftlich auf dem Vorgang. Eine elektronische Abbildung dieser Systematik wurde im Zuge der Einführung des DOMEA-Konzepts<sup>536</sup> in Hessen angedacht. Allerdings scheitert eine grundsätzliche Umsetzung derzeit noch an der Tatsache, dass für Verwaltungen die eigenhändige Unterschrift unter einem Text nach deutschem Zivilrecht sowohl die in § 126 Abs. 1 BGB gesetzlich vorgeschriebene Schriftform als auch den Urkundencharakter von privaten Urkunden gemäß § 440 ZPO am traditionellsten wahrt<sup>537</sup>.

Eine elektronische Mitzeichnung in E-Vergabe würde diese Tradition aufbrechen. Innerhalb der Vergabestelle als Team ist dieser Umstand wohl eher als unproblematisch zu bewerten, da E-Vergabe für die Vergabestelle lediglich ein Werkzeug darstellt, das zur Arbeitserfüllung genutzt wird. Eine Nutzung von E-Vergabe außerhalb der Vergabestelle kommt dagegen eher nicht in Betracht, da die Führungskräfte außerhalb der Vergabestelle lediglich eine Lese- und Prüffunktion hätten. Ein Mehrwert ergibt sich für sie bei der Nutzung von E-Vergabe nicht, da sie zur Mitzeichnung ein System starten müssten, das sie sonst nicht nutzen würden. Die Arbeit mit E-Vergabe würde wohl vielmehr als zusätzliche und sogar unnütze Belastung interpretiert.

#### 4.9.4 Technisch-organisatorische Risiken

Die Implementierung von E-Vergabe in einer Vergabestelle bedingt eine vollständige Umstellung der Methoden und Prozesse auf das elektronische System und folglich auch eine Abkehr von der händischen Vorgehensweise. Ein Ausfall der zentralen Rechner-technologie hätte für die Vergabestelle gravierende Auswirkungen<sup>538</sup>. Zwar könnte die schriftliche Akte nachgelesen werden, aber die Vorgänge werden bei einer vollständigen Implementierung zur weiteren Verarbeitung nur noch in elektronischer Form vorliegen. Neben dem möglichen Verlust von Datenbeständen laufender Verfahren wäre bei längerem Ausfall von E-Vergabe der gesamte Prozess „von Hand“ weiterzuführen oder sogar neu aufzusetzen.

---

<sup>535</sup> Ist in der öffentlichen Verwaltung eine Unterschrift mehrerer Zeichnungsberechtigter erforderlich, so spricht man von einer Mitzeichnung.

<sup>536</sup> Das DOMEA-Konzept, von der KBSt entwickelt, hat das „papierarme Büro“ zum Ziel. Dies beginnt bei der einfachen elektronischen Ablage und führt zu einer langfristigen elektronischen Umstellung sämtlicher Vorgänge (Schildbauer, 2003, S. 79).

<sup>537</sup> Vorschriften zur elektronischen Kommunikation bestehen allerdings schon (§ 3a HVwVfG).

<sup>538</sup> Vgl. Seibold, 2006, S. 40–41.

Je länger E-Vergabe im Einsatz ist desto problematischer wird aber die Weiterführung „von Hand“, da die Vergabestelle eine „händische“ Umsetzung kaum noch gewohnt sein wird. Dadurch kann im Extremfall die gesamte Vergabestelle handlungsunfähig werden. Zu solchen Situationen war es 2006 in Hessen in der Pilotphase gekommen, als E-Vergabe bei der HCC-ZB eingeführt wurde. Anfangs wurde nur ein einzelner Server für E-Vergabe genutzt, so dass es ständig zu Ausfallzeiten kam, sobald eine Neuerung der Anwendung eingespielt werden musste. Erst durch die Einführung eines redundanten<sup>539</sup> Systems mit zwei zentralen Rechnern und der Unterteilung in ein Test- und ein Produktionssystem<sup>540</sup> wurden in Hessen die Ausfallzeiten auf ein Minimum (vier Stunden im Jahr) reduziert. Zusätzlich wurde die Betreuung der Anwendung und der Anwender in die Betreuungsinfrastruktur der hessischen Landesverwaltung bei der HZD integriert, was zuvor noch ein Mitarbeiter der HCC-ZB neben seiner täglichen Vergabetätigkeit mit übernommen hatte.

Die systemseitig vorgegebene Struktur der Arbeitsabläufe in E-Vergabe, verbunden mit einer elektronisch niedergelegten Bündelung von Wissen im Vergaberecht, kann dazu führen, dass sich die E-Vergabe nutzenden Mitarbeiter vermehrt auf die vergaberechtlichen Inhalte in E-Vergabe verlassen. Fatal kann sich dies auswirken, falls durch die Systemverwalter oder die Hersteller künftig versehentlich fehlerhafte Inhalte in das System eingebracht werden und die Mitarbeiter sich den vermeintlich richtigen Inhalten fügen, ohne sie zu hinterfragen. Aufgrund des noch immer anhaltenden Wandels im Vergaberecht sowie der steten Entwicklung der Rechtsprechung im Vergaberecht ist dieses Risiko zumindest als mittel einzustufen.

Aber auch die Leitung der Vergabestelle könnte dazu neigen, unerfahrene Mitarbeiter, die mit einer Affinität für IKT-Anwendungen ausgestattet sind, für Ausschreibungsverfahren einzusetzen, im Glauben, E-Vergabe könne die fehlende Erfahrung ersetzen. Damit würden sie führungsbedingt einer Reduzierung der Wissenskompetenz in ihrer Vergabestelle Vorschub leisten. Auch könnte eine vollständige Nutzung von E-Vergabe die Kommunikation in der Vergabestelle senken und die Einholung von Informationen auf E-Vergabe beschränkt werden, was dazu führen würde, dass wichtiges Erfahrungswissen<sup>541</sup> verloren geht oder zumindest ungenutzt bleibt.

---

<sup>539</sup> Redundanz ist die Mehrfachauslegung eines Systems mit Systemteilen gleicher Funktion, um die Funktionsbereitschaft auch bei Ausfall eines Systemteils aufrecht erhalten zu können (Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 558).

<sup>540</sup> Vgl. Seibold, 2006, S. 242–248.

<sup>541</sup> Erfahrungswissen ist nach Humpl Teil individuellen Handlungswissens. Es trägt entscheidend zu individueller Kompetenz bei. In expliziter Form äußert sich Erfahrungswissen häufig in Form von „Wenn-dann-“

#### 4.10 Technische Konzepte der Zukunft

Einen interessanten Ansatz künftiger Konzepte für E-Vergabe zeigt Geibig<sup>542</sup> auf. Er benennt die Künstliche Intelligenz (KI) als fachübergreifende wissenschaftliche Disziplin mit einem Schwerpunkt in der Informatik, um menschliches intelligentes Verhalten im Computer zu simulieren. Als eine der Hauptrichtungen der KI benennt er die als Klassische KI bezeichnete Richtung zur Schaffung wissensbasierter Systeme.

Nach Geibig ist es nicht immer möglich, menschliches Wissen mit Hilfe von Regeln vollständig zu erfassen und somit zu formalisieren. Neben dem formalisierbaren Wissen gebe es das Erfahrungswissen. Hierunter verstehe man Wissen, das gewöhnlich mit konkreten Anwendungsfällen verknüpft sei. Ziel sei es dafür zu sorgen, dass Erfahrungen, die beim Lösen eines Problems gemacht wurden, ohne konkretes gewolltes Zutun der Sachbearbeiter in geordneter Form gespeichert werden und so in künftigen ähnlichen Fällen als Vorschlag zur Verwendung angeboten werden können. Die Fälle werden gespeichert und vergrößern mit jedem neu abgelegten Fall das verfügbare Erfahrungswissen. Im Gegensatz zu klassischen Datenbanken soll die Speicherung durch sogenannte Software-Agenten<sup>543</sup> automatisiert erfolgen<sup>544</sup>. Abbildung 21 zeigt, wie der Kreislauf der Problemspeicherung und -nutzung ablaufen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Aktivitäten vollständig von Software-Agenten ausgeführt werden<sup>545</sup>.

---

Beziehungen“. Im „Wenn“ steckt die gesamte Beschreibung der Situation, in Form von Merkmalen, Parametern und Bedingungen, die erfüllt sein müssen. Das „Dann“ beschreibt die wahrscheinlichsten Folgen, die in dieser Situation zu erwarten sind (Humpl, 2004, S. 79).

<sup>542</sup> Vgl. Geibig, 2007, S. 31–40.

<sup>543</sup> Geibig erläutert den Begriff des Software-Agenten zum Einsatz von Agenten, Software-Agenten oder Multiagentensystemen als „den Versuch, Menschen und menschliches Verhalten sowie deren kognitive Fähigkeiten und Schlussfolgerungen nachzuahmen“ (Geibig, 2007, S. 6).

<sup>544</sup> Vgl. Bieber, 2004, Seite 61–62.

<sup>545</sup> Nach Kirn sollte die Modellierung der Agenten diese veranlassen, sich nutzbringend und wahrheitsgemäß in Gruppenprozesse einzubringen und dabei zu erstrebenswerten Gruppeneigenschaften beizutragen (Kirn, 2002, S. 53–63).

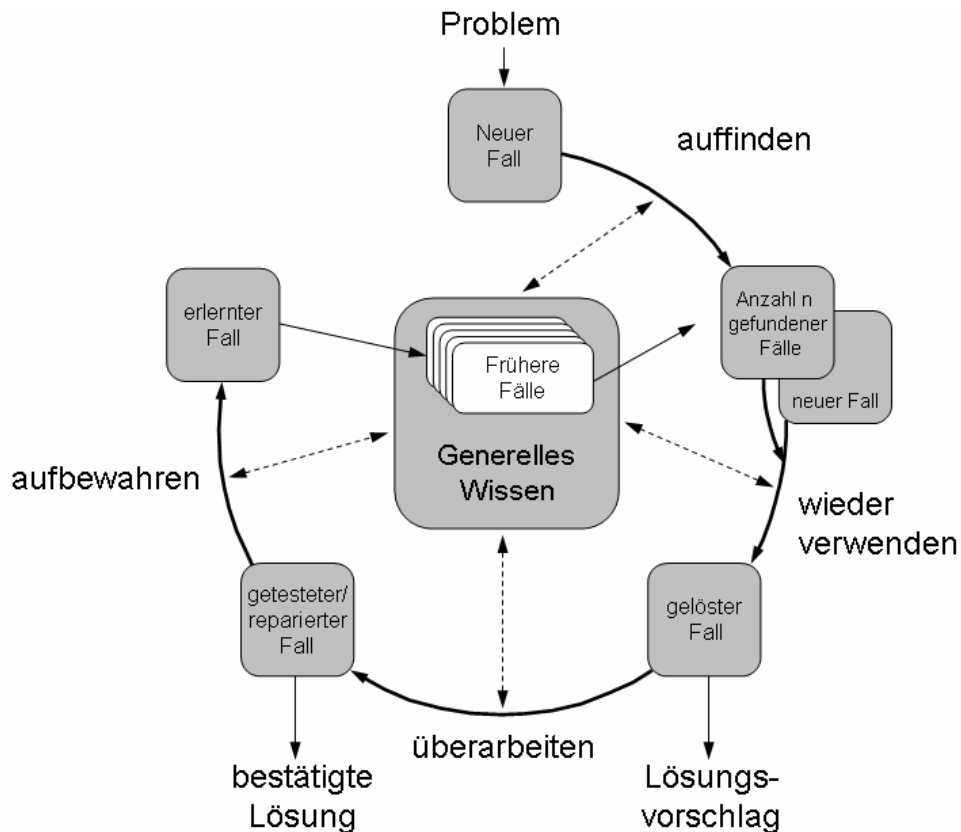


Abbildung 21: Künstliche Intelligenz – für E-Vergabe nutzbar (Geibig, 2007, S.36)

Die Vorteile einer solchen Methode liegen nach Geibig in der Vermeidung eines hohen Aufwands zur Wissensakquisition, da das Fallwissen bereits vorliege<sup>546</sup>. Denkbar wäre die Speicherung spezifischer Rechtsprobleme. Die Anpassung der Fallbasis an geänderte Rahmenbedingungen kann durch gezieltes Hinzufügen, Modifizieren oder Löschen von Fällen erreicht werden. Damit könnte ein landesweit einheitliches Erfahrungswissen und –können erzielt werden.

Allerdings hat eine solche Methodik auch Schattenseiten. Software-Agenten lassen sich sowohl zum eigenen Nutzen im eigenen Netz entwickeln als auch zum Aus-spionieren anderer Netze. Immerhin wären die Server mit den abgegebenen Angeboten in Ausschreibungsverfahren ein lohnendes Ziel, da sie eine Vielzahl interessanter Informationen über die Konkurrenz enthalten. Insofern müsste neben der Entwicklung eigener Agenten auch dafür gesorgt werden, dass es Agenten gibt, die fremde „Spionage“-Agenten aufspüren und unschädlich machen<sup>547</sup>.

<sup>546</sup> Vgl. Geibig, 2007, S. 37.

<sup>547</sup> Vgl. Indrawan, 2001, S. 75–87

#### 4.11 Fazit zur Digitalisierung der Auftragsvergabe

Die öffentliche Auftragsvergabe bietet ein umfangreiches Betätigungsfeld, um Abläufe im Vergabewesen zu digitalisieren. Interessant ist dabei vor allem die Möglichkeit, alle Beteiligten am Markt über eine elektronische Plattform zu erreichen und ein Vorhaben bekanntmachen zu können. Während die potenziellen Anbieter bei der konventionellen Auftragsvergabe Wissen über die verschiedenen Vergabestellen anhäufen müssen, um sich ein Bild von der Auftragssituation zu verschaffen, bieten elektronische Portale die Möglichkeit, sich zu jeder Zeit von jedem Ort aus zu informieren, ohne über Detailkenntnisse des jeweiligen öffentlichen Auftraggebers zu verfügen. Allerdings könnte die Amtssprache in den Ländern weiterhin ein Hindernis darstellen, denn die Unternehmen müssen bereits zum Zeitpunkt der Suche auf den verschiedenen Plattformen die jeweilige Amtssprache des Landes beherrschen. Mehrsprachige Portale sollten diese Barriere senken.

Von der Digitalisierung profitiert vor allem die Vergabestelle. Eine Vielzahl der internen Abläufe können einer Automation zugeführt werden. Allerdings sind hier auch Grenzen gesetzt. So können nur diejenigen Vorgänge digitalisiert werden, die nicht mit physischen Gegenständen einher gehen. Daher ist beispielsweise die Entgegennahme von Angeboten nur bedingt automatisierbar, wenn in der Ausschreibung die Abgabe von Mustern vorgeschrieben ist. Dagegen können Vorgänge wie die Erstellung der Verdingungsunterlagen standardisiert werden oder sind mit Plausibilitätsprüfungen zu unterlegen, um die Fehlerquote in der Vergabestelle zu senken.

Die Vergabestelle kann mit E-Vergabe ihre laufenden Aktivitäten zu einem spezifischen Wissensmanagement ausbauen. Methoden, Vorgehensweisen und Erfahrungen lassen sich in einem von allen Mitarbeitern zu nutzenden Werkzeug zusammenfassen und aufbereiten, so dass künftig alle von diesem Wissen profitieren. Neue Technologien lassen dazu sogar eine umfangreiche automatisierte Unterstützung mittels Agenten-basierter Methoden erwarten.

Allerdings bringt der Umgang mit Wissen auch Probleme mit sich, denn das schwache Glied in der elektronischen Vergabe bleibt die Human Resource. Deren Grenzen beim Wahrnehmen und Verstehen lassen sich nur sehr bedingt durch Automation auffangen. Zwar ist es Aufgabe der Programmierer des Herstellers, die Grenzen menschlichen Wahrnehmens zu bedenken und ihnen durch Anpassung der Software zu begegnen. Aber auf die Dynamik in der Vergabestelle und beim Bieter sowie auf Unternehmenskultur und Leistungspotenzial haben sie keinen Einfluss. Letztlich besteht

hierin sogar ein gewisses Risiko, denn wenn zu viel Druck auf die Korrektur von Wahrnehmungsgrenzen gerade der Mitarbeiter in Vergabestellen ausgeübt wird und dabei geheime Spielregeln verletzt werden, könnte Bürokratie erzeugt und nicht abgebaut werden. Auch Sicherheitsmechanismen, die sich durch Standards herstellen lassen, würden nicht mehr greifen. Selbst wenn die Mitarbeiter sie technisch nicht umgehen könnten, durch persönliches Verbreiten von internem Wissen könnten die Mitarbeiter sie dennoch de facto unwirksam werden lassen. Deshalb ist es umso wichtiger, die Human Resources nicht wie eine Schwachstelle zu behandeln, sondern sich ihrer Schwächen bewusst zu sein und auf eine harmonische Verbindung zwischen Human Resources und Maschine hinzuwirken. Wesentlicher Erfolgsfaktor ist hierbei die Arbeit der Führungskräfte. Sie haben die Möglichkeit positiv steuernd einzuwirken, um Verbesserungspotenzial nutzbar zu machen. Die Führungskräfte stellen selbst aber auch ein Risikopotenzial dar, sofern sie den Fokus ihrer Änderungsbemühungen auf das Werkzeug legen und die ausführenden Mitarbeiter in ihrem sozialen Umfeld nicht ernst genug nehmen.

Vorschriften können Hilfestellungen sein, um Abläufe zu standardisieren, was in formalisierten Abläufen des Vergabewesens elementar ist. Je nach Ausprägung lassen sich diese Abläufe in den automatisierbaren Prozess aufnehmen. Allerdings sollten sie nicht die individuellen Fähigkeiten der Mitarbeiter in den Hintergrund drängen. So bleiben beispielweise die fachliche Erarbeitung der Verdingungsunterlagen oder auch die Wertung von Angeboten nur schwer automatisierbare Aktivitäten. Automaten können Anhalte geben und den Austausch von Erfahrungswerten fördern. In Teamarbeit lässt sich das aber am Besten lösen. Insofern sollten Vorschriften dazu dienen, eine gesicherte Basis für die Teamarbeit zu bieten und dazu beitragen, dass sich eine Fehlerkultur entwickeln kann. Dazu gehört es auch, aus Fehlern zu lernen. Moderne Methoden wie E-Learning bieten hierzu positive Ansätze, können aber den Erfahrungsaustausch innerhalb der Vergabestelle bzw. mit Anderen nicht ersetzen.

Die Mitgliedstaaten der EU befinden sich nahezu im Gleichschritt auf dem Weg zur europaweiten digitalen Auftragsvergabe. Sicherlich liegen einige Länder durchaus weit in Führung und andere bemühen sich um Anschluss. Hessen gehört in Deutschland zu den führenden E-Vergabe-Nutzern und verfügt über ein ausgereiftes Umfeld.

Die verschiedenen technischen Lösungsstrategien richten sich nach der Größe der Vergabestelle und der Komplexität der Ausschreibungsverfahren, wobei sich nicht nur öffentliche Auftraggeber der digitalen Auftragsvergabe bedienen. Auch Unternehmen haben mit E-Sourcing Ansätze gefunden, sich durch Automation die Auftragsvergabe



elektronisch zu erschließen. Allerdings haben gerade die KMU, die zu den wesentlichen Bietern bei Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber gehören, dieses Feld für sich als Auftraggeber noch nicht ausreichend erschlossen, auch wenn sie der Methodik gegenüber positiv eingestellt sind.

## 5. Empirische Überprüfung der Wirksamkeit von E–Vergabe

### 5.1 Untersuchungsgegenstand

#### 5.1.1 Grundlagen zur Einführung von E–Vergabe in der hessischen Verwaltung

Das Land Hessen verfügt mit der HCC–ZB seit 1950<sup>548</sup> über eine zentrale Beschaffungs– und Beratungseinheit, die sich mit strategischer und übergreifender Beschaffung von Leistungen befasst. Allerdings erstreckte sich die Beschaffung der HCC–ZB vor der Neustrukturierung der Beschaffung in der hessischen Landesverwaltung noch auf einen recht beschränkten Warenkorb. Die Dienststellen konnten zuvor eigenständig beschaffen und mussten die HCC–ZB nur beteiligen, wenn sie nach eigener Einschätzung die Beschaffung nicht selbst vornehmen konnten. Die HZD ist seit 1970 für den Bereich der IKT der hessischen Landesverwaltung zuständig<sup>549</sup>. Ihre Leistungen mussten zwar seitens der hessischen Dienststellen vorrangig genutzt werden, aber mit der Begründung, man brauche einen gewissen spezifischen Bedarf, den die HZD nicht decken könne, konnten die Dienststellen diese „Hürde“ umgehen und eigenständig ihre „eigene“ IKT beschaffen. Das PTLV deckt spezifische Belange der hessischen Polizei ab. Die Spezifika sollte weiterhin an dieser zentralen Stelle zusammengeführt bleiben. Überlegungen, die polizeilichen Bedarfe auf HCC–ZB und HZD–ZB aufzuteilen und damit eine dritte Zentralstelle einzusparen, wurden deshalb nicht umgesetzt.

Die meisten Beschaffungseinheiten der Ressorts führten bis zur Neustrukturierung des Beschaffungsmanagements des Landes Hessen ihre Beschaffungen unabgestimmt und parallel zueinander durch. Ein Informations– oder Erfahrungsaustausch einzelner Beschaffungsstellen untereinander fand nur sehr bedingt statt. Da Abstimmungen mit Aufwand verbunden sind und es aus dem Blickwinkel der Dienststellen dafür auch keine Notwendigkeit gab, blieben diesbezügliche Bestrebungen eher die Ausnahme, so dass es wohl zu nicht unerheblichen Preissprüngen bei gleichen Materialien, zu unterschiedlichen Konditionen bei gleichen Lieferanten und insgesamt zu beträchtlichen Personal– und Prozessmehrkosten gekommen sein wird<sup>550</sup>. Des Weiteren wurden

---

<sup>548</sup> Bevor das HCC als Organisation 2001 neu installiert und die ZBSt ihr als HCC–ZB unterstellt wurde, war die HCC–ZB als Landesbeschaffungsstelle organisatorisch bei der OFD angesiedelt.

<sup>549</sup> Vgl. Beyer/Grimmer, 1986, S. 48.

<sup>550</sup> Eine konkrete Erhebung mit Datenmaterial zu diesem Sachverhalt liegt allerdings nicht vor. Die Informationslage beruht auf Erfahrungswerten der Beschaffungsorganisationen.

Beschaffungen größtenteils nicht wie vorgesehen im zentralen Erfassungssystem SAP R/3<sup>TM</sup>-Modul MM (Materialwirtschaft) des Landes Hessen<sup>551</sup> abgebildet, so dass es auch nicht möglich war, valide Erkenntnisse für strategische Optimierungen zu gewinnen, aus denen sich Steuerungsmöglichkeiten hätten ableiten lassen können. Es fehlte letztlich an einer gesamtheitlichen Sichtweise. Eine solche wurde vom hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch in seiner Regierungserklärung<sup>552</sup> im Hessischen Landtag am 23.04.2003 eingebracht, als er den Begriff „Konzern Land Hessen“<sup>553</sup> prägte.

Das Kabinett beschloss in seiner 92. Sitzung am 31.10.2005 den aus ihrer Sicht mangelnden Bemühungen zur Bündelung der Beschaffung entgegenzutreten und beauftragte das HMdF mit der Neuorganisation der Beschaffung in der hessischen Landesverwaltung. Die Beschaffungsprozesse und eine darauf abgestimmte Aufbauorganisation sollten neu strukturiert und damit die bedarfs- und nutzergerechte Versorgung der Dienststellen des Landes Hessen mit benötigten Leistungen gewährleistet sowie Einsparpotenziale bei den Prozess- und Beschaffungskosten sichergestellt werden. Die Bedarfsstellen der Landesverwaltung sollten auf eine klar gegliederte Beschaffungsstruktur mit zentralen Serviceangeboten zurückgreifen können. Die Entscheidungsbefugnis über die tatsächliche Inanspruchnahme von Leistungen sowie das Budgetrecht der Ressorts und Dienststellen blieben allerdings unverändert.

### 5.1.2 Methode zur Evaluation der Wirksamkeit der E-Vergabe

Die Wirksamkeit der Digitalisierung des öffentlichen Vergabeprozesses wurde im Wesentlichen auf Basis einer Evaluation der Einkäufe der hessischen Polizei, sowohl polizeispezifisch als auch nicht-polizeispezifisch, in der ZBSt PTLV betrachtet und bewertet. Dazu wurden die Vergabeunterlagen der Jahre 2006, 2007 und 2008 und teilweise Daten aus SAP gesichtet:

---

<sup>551</sup> Allerdings ist zu berücksichtigen, dass SAP in Hessen erst seit wenigen Jahren flächendeckend vorhanden ist.

<sup>552</sup> Das Regierungsprogramm aus 2003 sagt hierzu aus: „Ziel ist, das Leistungsprinzip zu stärken, Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten zu steigern und ein gemeinsames Bewusstsein aller Landesbediensteten zu schaffen, in einem gemeinsamen ‚Konzern Land Hessen‘ dem Wohl der Bürger des Landes zu dienen“ (CDU-Fraktion, 2003, S. 93).

<sup>553</sup> Zum Begriff „Konzern Hessen“ vgl. Klein, 2007. Gemeint ist der Begriff wohl eher als politisches Signal zur Darstellung einer sich im Umbruch befindlichen Verwaltung (vgl. dagegen die Definition zu „Konzern“ bei Wöhe, 2002, S. 315–320). Koch präzisiert in seiner Regierungserklärung vom 26.01.2005: „...Denn erst die Harmonisierung und Standardisierung dieser IT-Inseln und deren Zusammenführung zu einem durchdachten Ganzen schafft die Voraussetzung, dass unser Land, der ‚Konzern Hessen‘, wie ein vergleichbar großes Unternehmen geführt und gesteuert werden kann“ (vgl. <http://www.stk.hessen.de>).

- 2006: Das PTLV führte im Jahre 2006 noch alle Vergabeverfahren in konventioneller Art und Weise durch. Das Jahr 2006 ist damit die Referenz zu den Änderungen der beiden Folgejahre.
- 2007: Im Jahre 2007 wurde E-Vergabe im PTLV eingeführt. Das Jahr 2007 referenziert den Übergang von der konventionellen zur elektronischen Vergabe.
- 2008: E-Vergabe wurde im Jahre 2008 beim PTLV erstmals vollständig, allerdings nicht ausschließlich eingesetzt.

Damit wird vor allem betrachtet, welche Veränderungen sich durch den Einsatz der E-Vergabe im Vergleich zur konventionellen Vergabe ergeben haben. Damit E-Vergabe im beabsichtigten Sinne wirksam sein kann, müssen die einsetzenden Organisationen sowohl organisatorisch als auch technisch für die Nutzung von E-Vergabe aufgestellt sein. Vorgegebene Strukturen müssen genutzt und direkte und indirekte Vorgaben eingehalten werden. Diese Sachverhalte werden in die Betrachtung der Ergebnisse einbezogen. In Fällen, bei denen die Datenbasis für eine Bewertung nicht ausreichte, wurde der Sachstand erhoben und die künftige Entwicklung prognostiziert. Informationen der ZBStn HCC-ZB und HZD-ZB wurden eingeschlossen, soweit sie verfügbar waren.

Im folgenden Kapitel erfolgt nach jeder Hypothese ein Fazit, inwieweit die Themen der E-Vergabe im engeren und weiteren Sinne zuzuordnen sind und welche Erkenntnisse sich daraus ziehen lassen.

### 5.1.3 Zum Untersuchungsgegenstand PTLV

Um neben den beiden ZBStn HCC-ZB und HZD-ZB für die künftigen Aufgaben als zentrale Beschaffungseinheit aufgestellt zu sein, wurde das PTLV 2005 einer Umorganisation unterzogen<sup>554</sup>. Das HMdIS<sup>555</sup> beauftragte dazu einen Gutachter mit der Erarbeitung einer zukunftsfähigen Organisationsstruktur für das PTLV<sup>556</sup>.

---

<sup>554</sup> Analoge Organisationsänderungen bezüglich der Beschaffung wurden parallel zum PTLV auch in der HZD vorgenommen. Die HZD schuf mit der HZD-ZB einen Fachbereich „Beschaffung“, über den alle internen und externen Beschaffungsanforderungen gebündelt werden und der berechtigt ist, auf dem Markt einzukaufen. Allerdings verfügt die HZD-ZB nicht über eine eigenständige Vergabestelle. Diese Aufgabe wird in Kombination mit der Rechtsabteilung der HZD wahrgenommen. Die HCC-ZB war bereits für zentrale Beschaffungen aufgestellt, so dass sie keiner Änderung bedurfte.

<sup>555</sup> Das Ergebnis der Untersuchung ist zwar hinsichtlich seines Textinhaltes nicht öffentlich nachlesbar, aber de facto über die Aufgabenverteilung nachvollziehbar (siehe auch <http://www.polizei.hessen.de>).

<sup>556</sup> Das PTLV wurde im Rahmen der hessischen Polizeireform 2001 mit dem Ziel gegründet, polizeibezogene Technik, Logistik und Verwaltung landesweit in einer Behörde zu bündeln. Hierzu wurden das Hessische Polizeiverwaltungsamt, die Abteilungen Verwaltung und Zentrale Dienste des Hessischen Polizeiverkehrsamtes und einzelne, durch die HPS wahrgenommene Aufgabenfelder (PC-Projektgruppe, Kfz-technischer

Der Gutachter stellte in Bezug auf die Beschaffung als wesentliches Problem fest, dass es im PTLV keine abteilungsübergreifende Bündelung der Beschaffungszuständigkeiten gab. Die Beschaffungsfunktionen wurden von verschiedenen Stellen im PTLV wahrgenommen (Informationstechnologie, Kommunikation, Büro- und Unterkunftsgeschäft, Waffen, etc.). Hinzu kam, dass die Abläufe zur Beschaffung im PTLV nicht einheitlich geregelt waren. Es war zudem nicht sichergestellt, dass das „4-Augen-Prinzip“<sup>557</sup> in der Praxis eingehalten wurde, da der fachliche Anforderer und der Einkäufer in vielen Fällen personell identisch waren. Zudem bestanden teilweise langjährige Beziehungen zwischen Beschaffer und Verkäufer. Das Ausschreibungs-Know-how (insbesondere für europaweite Ausschreibungen) war zersplittert und abhängig von Einzelpersonen.

Der Gutachter empfahl die Schaffung eines Hauptsachgebiets (HSG) „Beschaffung“, in das alle Beschaffungsfunktionen, die in der bisherigen Organisation verstreut in den einzelnen Abteilungen vorlagen, gebündelt werden. Die Fachberatung sollte von der tatsächlichen Beschaffung getrennt werden und sich auf die Prüfung des fachlichen Bedarfs sowie die Ausarbeitung der fachlichen Teile im Rahmen von Beschaffungs- und Ausschreibungsvorgängen beschränken. Der betriebswirtschaftliche Teil der Beschaffung, insbesondere die kostenmäßige und wirtschaftliche Auswertung der Angebote, sollte in die alleinige Verantwortung des HSG „Beschaffung“ gelegt werden. Der Gutachter sah die Notwendigkeit zur Konzentration vergabebezogener Aufgaben in der zunehmenden Komplexität der Vergabeverfahren und maß einer vorzunehmenden Bündelung aufgrund der erhöhten Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Einsprüchen und Prüfungsverfahren einen hohen wirtschaftlichen Sinn zu<sup>558</sup>. Gleichzeitig ging er durch die Trennung der fachlichen Zuständigkeit von den rein beschaffungsbezogenen Aufgaben von einer entscheidenden Verringerung des Korruptionsrisikos aus. Die angeregte Organisationsänderung wurde mit Wirkung vom 01.12.2005 umgesetzt. Seither ist das neu eingesetzte HSG V 1 („Beschaffung“) in

---

Dienst) sowie die IKT-Abteilung des HLKA aufgelöst bzw. aus ihrer bisherigen Stammdienststelle ausgelagert und gemeinsam ins PTLV integriert.

<sup>557</sup> Vgl. Mühlbacher, 2003, S. 172.

<sup>558</sup> Dieser Auffassung schließen sich die Kommentatoren zum Vergaberecht an, so z. B. Rechten: „Das Vergaberecht wird mit den jetzigen und zukünftigen Änderungen nicht einfacher. Gerade durch die mannigfaltigen Vorgaben aus Brüssel steigt der Anspruch insbesondere an die öffentlichen Auftraggeber, das Vergaberecht zu beherrschen und rechtssicher anzuwenden. Der Nutzung der elektronischen Prozesse dürfte dabei in Zukunft nicht zuletzt auch unter dem Aspekt einer Anwenderunterstützung eine noch größere Rolle zuteil werden als bisher“ (Rechten, 2006, S. 15–19).

einer Zentralstellenfunktion für Beschaffungen zuständig<sup>559</sup>. Dem HSG V 1 obliegt auch die alleinige Kompetenz zur Nutzung von E-Vergabe bei der hessischen Polizei.

Das „gelebte“ Mitzeichnungsverfahren wurde vom Gutachter kritisch gesehen<sup>560</sup>. Im Rahmen der IST-Analyse konnte er Dokumente einsehen, die von acht und z. T. sogar von noch mehr Personen mitgezeichnet werden mussten. Eine effiziente Bearbeitung von Sachverhalten und „schlanke“ Prozesse seien dadurch nicht gegeben gewesen. Im PTLV wurde daraufhin ein Beschaffungsformular mit gestufter Mitzeichnungspflicht eingeführt<sup>561</sup>.

In Bezug auf Kennzahlen<sup>562</sup> hat der Gutachter unterschiedliche Arten von Berichten mit ungleichmäßiger inhaltlicher Tiefe und teilweiser Vermengung unterschiedlicher Aspekte festgestellt und empfohlen, ein einheitliches Berichtswesen<sup>563</sup> aufzusetzen und eine Stabsstelle Controlling<sup>564</sup> unmittelbar bei der Behördenleitung anzusiedeln. Die Empfehlungen wurden umgesetzt.

Seitens des Gutachters wurde angemerkt, dass dem PTLV aufgrund der festgestellten Alterspyramide (76 Prozent der Mitarbeiter waren zum damaligen Zeitpunkt älter als 40 Jahre, 41 Prozent älter als 50 Jahre) die Gefahr drohe, mitarbeiterseitig zu „überaltern“. Darüber hinaus stünden nur geringe Weiterbildungsmöglichkeiten im Rahmen eines begrenzten Schulungsbudgets zur Verfügung. Im Zuge von allgemeinen „Verjüngungsmaßnahmen“ im PTLV wurde das HSG V 1 vor allem in der Vergabestelle mit insgesamt vier zusätzlichen Mitarbeitern im Alter von unter 35 Jahren verstärkt. Allen Mitarbeitern des HSG V 1 stehen auf freiwilliger Basis mindestens ein persönlich zu buchender Lehrgang pro Jahr sowie zusätzlich von der HSG-Leitung vorgeschriebene Teamseminare zu unterschiedlichen Themen zur Verfügung.

---

<sup>559</sup> Dem HSG V 1 ist auch das Zentrallager zugeordnet. Die Nebenlager im PTLV wurden bis auf eines aufgelöst und das Lagerwesen konzentriert. Leistungen werden nur vorgehalten, soweit dies sachlich notwendig ist (z. B. Notwendigkeit des kurzfristigen Ersatzes). Die Ausnahme besteht in einem Sonderdepot für Uniformteile. Für deren Behandlung bedarf es spezifischer Fachkompetenz im Bekleidungswesen, die in einem Zentrallager nicht vorrätig ist. Vorläufer des Sonderdepots waren Bekleidungskammern. Die Aufgaben einer modernen Bekleidungskammer wurden von der hessischen Polizei zum Logistikzentrum Baden-Württemberg (Ditzingen) ausgelagert (vgl. Hessischer Landtag, 2007).

<sup>560</sup> Gora, 2005, S. 100–101.

<sup>561</sup> Bei allen Vorgängen zeichnet der HSG-Leiter mit. Ab 10.000 Euro ist zusätzlich die Mitzeichnung des Beauftragten für den Haushalt (BfdH) im PTLV und ab 25.000 Euro die des fachlich zuständigen Abteilungsleiters erforderlich.

<sup>562</sup> Gora, 2005, S. 73.

<sup>563</sup> Gora, 2005, S. 210.

<sup>564</sup> Gora, 2005, S. 225.

Der Gutachter stellte heraus, dass eine prinzipielle Stärke des PTLV als Dienstleister<sup>565</sup> seine Nähe zur Polizeiarbeit ist<sup>566</sup>. Die sich dadurch ergebenden speziellen Erfordernisse würden implizieren, dass in den Führungspositionen entsprechende Kenntnisse und Ausbildungen vorhanden sein sollten. Dagegen hatte er bis auf wenige Ausnahmen festgestellt, dass im PTLV die Führungspositionen mit Verwaltungsbeamten besetzt waren, die nicht aus dem Polizeidienst kamen. Dies sei der Akzeptanz des PTLV als Polizeipräsidium und zentralem Dienstleister nicht dienlich und impliziere die Wahrnehmung des PTLV als „Verwaltungsbehörde“ aus Sicht der Nutzer. Der Gutachter empfahl weiterhin, bei den Führungskräften ein Selbstverständnis für die gemeinsame Aufgabe zu entwickeln<sup>567</sup>. Die Behördenleitung des PTLV hat darauf reagiert. Der Prozentteil der als HSG-Leiter eingesetzten Polizeibeamten wurde von 37,5 auf 75 Prozent erhöht<sup>568</sup>. Ob damit allerdings die Akzeptanzproblematik grundsätzlich gelöst ist, darf bezweifelt werden. Sicherlich erhalten die neu eingesetzten Polizeibeamten im PTLV „Vorschusslorbeeren“ ihrer Kollegen in den Behörden, weil diese sich von Polizeibeamten in der Leitungsebene mehr Verständnis für die eigenen Bedürfnisse erwarten. Sollten die neuen HSG-Leiter aber die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen, wird die Akzeptanz wohl auch wieder sinken. Letztlich ist zu erwarten, dass die Kunden des PTLV sowohl die Qualität als auch die Geschwindigkeit der Umsetzung von Beschaffungsmaßnahmen als entscheidendes Akzeptanzkriterium empfinden werden. Ob es dazu Polizeibeamter oder Nicht-Polizeibeamter speziell in der Leitung bedarf, wird langfristig ohne Belang sein.

In Zeiten zunehmenden Drucks auf die öffentlichen Haushalte sowie der wirtschaftlichen Globalisierung<sup>569</sup> kommt dem Management der Beschaffung eine besondere strategische Bedeutung für den Betriebserfolg zu. Zu den wichtigen Elementen des strategischen Beschaffungsmanagements zählt Large<sup>570</sup> Langfristigkeit

---

<sup>565</sup> Erstaunlich fand es der Gutachter vor allem, dass im Rahmen der IST-Erhebung die befragten Behörden der hessischen Polizei zwar vielen Mitarbeitern des PTLV eine Zuverlässigkeit und Verlässlichkeit zugebilligt hatten, jedoch nicht dem PTLV als Gesamtorganisation. Die Nutzer unterschieden demnach in starkem Maße zwischen dem persönlichen Ansprechpartner und dem PTLV als „unpersönliche“ Organisation und Dienstleister. Dass sich das PTLV dabei der eigenen Schwächen in Bezug auf Kunden/Dienstleistungsorientierung nur in Ansätzen bewusst war, habe zu einer geringen Veränderungsmotivation geführt (Gora, 2005, S. 98–99).

<sup>566</sup> Gora, 2005, S. 99.

<sup>567</sup> Gora, 2005, S. 219.

<sup>568</sup> Die Anzahl der HSG wurde im Zuge der Neuorganisation des PTLV von 16 auf 12 (ohne die direkt an die Behördenleitung angegliederten HSG). Vor der Neuorganisation waren 6 von 16 HSG-Leiter Polizeibeamte, anschließend 9 von 12.

<sup>569</sup> Vgl. Varwick, 2008, S. 166–177.

<sup>570</sup> Large, 2006, S. 32.

(Erreichen von langfristigen Zielen und Langfristigkeit von Beschaffungspotenzialen) und vor allem die Ausrichtung auf die Entscheidungsebene. Gerade die volle Unterstützung des Top Managements gehöre zu den kritischsten Erfolgsfaktoren. Beim PTLV als Zentralstelle für die Durchführung von Ausschreibungen und Beschaffungen unterschiedlicher Art (z. B. Kraftfahrzeuge, Hubschrauber, Boot und Technik) stellt das Beschaffungs-HSG eine zentrale Stelle dar. Es ist für alle Vergabeverfahren bis zum Zuschlag zuständig und damit der „Flaschenhals“<sup>571</sup> der Beschaffung. Das HSG V 1 steht zu fachlichen OE wie z. B. Z 3 (Ausrüstung, Gerät) und Z 4 (Fahrzeugwesen) in gleicher aufbauorganisatorischer Linie (siehe Abbildung 22 mit der Einordnung des HSG V 1 als Teil der Verwaltungsabteilung).

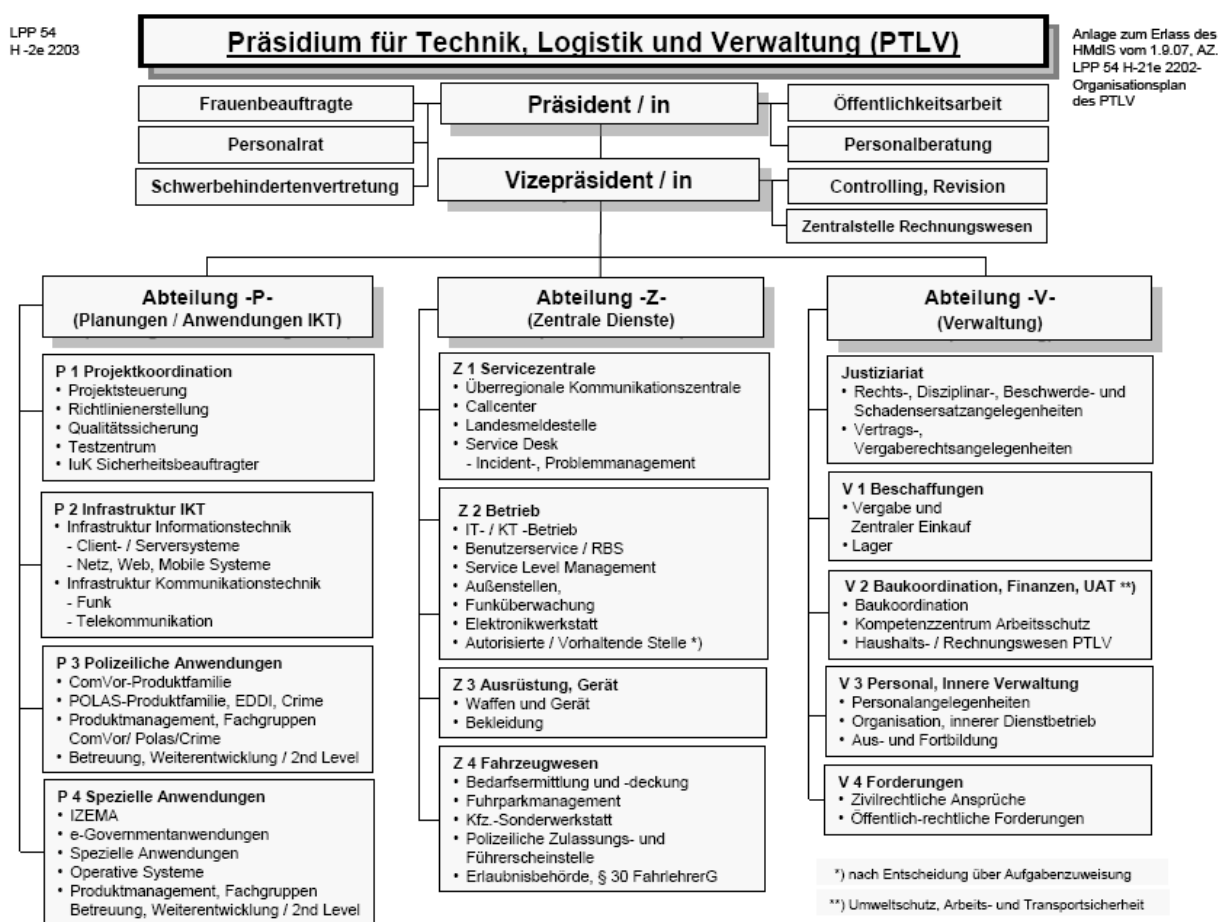


Abbildung 22: Organigramm PTLV – Stand 2008 (Quelle: PTLV)

Unmittelbar nach der Umorganisation kam es zwischen der Beschaffungsorganisation als strategisch-operativer Einheit und den Fachabteilungen als rein operativen Einheiten zu Abstimmungsproblemen. Die Behördenleitung vermittelte auf der Führungs-

<sup>571</sup> Mit Flaschenhals wird eine Engpasssituation von Ressourcen bezeichnet. Der Flaschenhals begrenzt den Durchfluss und stellt somit eine Kapazitätsgrenze für ein Gesamtsystem dar (vgl. Hompel/Heidenblut, 2007, S. 36).



ebene zwischen den Organisationseinheiten und wirkte auf eine ausreichende Kommunikation hin. Als Kommunikationsform wurden regelmäßige Besprechungen zum Austausch der Problemstellungen unter Moderation der Behördenleitung angesetzt. Nach den ersten Sitzungen wurde die Moderation dem Leiter des HSG V 1 übertragen und die Behördenleitung zog sich zurück. Um deren Beteiligung an der weiteren Entwicklung sicher zu stellen, wurde dem HSG-Leiter V 1 das direkt der Behördenleitung unterstellte HSG Controlling als Unterstützung zur Seite gestellt. Zur Motivation der Fachlichkeiten, die Kompetenzen hatten abtreten müssen, wurden die strategischen Aufgaben im HSG V 1 mit operativen gemischt und parallel den Fachlichkeiten einzelne strategische Aufgaben belassen (siehe Tabelle 19). In der Tabelle sind Elemente, die nicht originär in die jeweilige Kategorie vom HSG V 1 oder den Fachlichkeiten gehören, grau hinterlegt).

**Tabelle 19: Umsetzung der strategischen Beschaffungsplanung im PTLV (angelehnt an Arnold, 2007, S. 14)**

Strategische Aufgaben angereichert mit operativen Aufgaben beim HSG V 1	Operative Aufgaben angereichert mit strategischen Aufgaben bei der Fachlichkeit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definition von Beschaffungsstrategien</li> <li>▪ Beschaffungsmarketing</li> <li>▪ Lieferantenmanagement</li> <li>▪ Rahmenverträge</li> <li>▪ Wertanalysen</li> <li>▪ Make-or-buy-Entscheidungen</li> <li>▪ Verlagerungen</li> <li>▪ <b>Dokumentation</b></li> <li>▪ <b>Reklamationen</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disposition</li> <li>▪ <b>Beteiligung an Entwicklungsprojekten</b></li> <li>▪ <b>Budgetierung</b></li> <li>▪ <b>Beschaffungsmarktforschung</b></li> <li>▪ <b>Investitionsentscheidungen</b></li> <li>▪ Kommunikation über Prognosen</li> <li>▪ Bestellungen über Bestellformular beim HSG V 1</li> <li>▪ Abruf über Bestellformular beim HSG V 1</li> <li>▪ Angebotseinholung (soweit nicht Ausschreibung)</li> <li>▪ Prüfungen, Rechnungsfreigabe, Codierung</li> </ul>

Das Einhalten von Vorgaben ist einer der wesentlichen Grundsätze für eine öffentliche Verwaltung. Aber es gibt auch betriebswirtschaftliche Gründe, Vorgaben und Vorschriften einzuhalten. Bachmann<sup>572</sup> nennt Qualität als einen dieser Gründe und gibt als Beispiele für messbare Indikatoren die Bearbeitungsdauer eines Vorgangs, die Anzahl Änderungen, Wartezeiten und den Anteil der Beschwerden an.

<sup>572</sup> Bachmann, 2004, S. 187.

Für den Umgang mit dem öffentlichen Auftragswesen wurde im Zuge der Umorganisation beim PTLV 2006 eine „Dienstanweisung für die Vergabe und Durchführung öffentlicher Aufträge (DA Vergabe)<sup>573</sup>“ eingeführt. Diese regelt die organisatorische Umsetzung der Vergabestelle, des Lagers, des Vergabeausschusses, die Zuschlagsentscheidung, den Ablauf des Vergabeverfahrens, die Beteiligung der Revision des PTLV sowie die Dokumentation der Vergabeverfahren. Geregelt ist vor allem die Aufgabe des HSG V 1 als ZBSt im PTLV. Das HSG V 1 führt alle Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen von der Auftragserteilung bis zur Auftragsabwicklung. Die fachlich zuständigen Stellen für die Bedarfsanalyse und Leistungsdefinition sind an die Entscheidungen des HSG V 1 in allen Fragen des Vergaberechts gebunden. Vor der Umorganisation wurde im PTLV bzw. seiner Vorgängerbehörde eine Struktur gelebt, in der die Fachabteilungen eigenständig und umfassend für die Beschaffungen ihres Fachbereichs zuständig waren. Mit der Umorganisation und der DA Vergabe wurde diese Arbeitsweise nahezu unvermittelt aufgebrochen. Mitarbeiter, die bereits jahrzehntelang in ihrem Fachbereich eigenständig gearbeitet hatten, mussten nun den gesamten betriebswirtschaftlichen Anteil ihrer Aufgaben an das HSG V 1 abtreten. Dazu war ein Prozess des Umdenkens erforderlich, der sich nicht kurzfristig abschließen ließ. Anfangs war es nur mit intensiver Kontrolle möglich, für die Einhaltung der Regelungen der DA Vergabe zu sorgen. Eingespielt haben sich die vorgegebenen Verfahrensabläufe deshalb auch erst nach zwei Jahren Laufzeit (*Einschätzung des Autors*). Die Ursache lag in mehreren Faktoren begründet. Zum einen musste sich das neu gegründete HSG V 1 erst aufstellen und Handlungssicherheit in der ungewohnten Aufgabenerfüllung erlangen. Immerhin war das Personal für das HSG V 1 aus den Fachabteilungen gewonnen worden und musste sich selbst erst noch von „alten“ Vorgehensweisen lösen. Zum anderen dauerte die Entwöhnung von „alten“ Gewohnheiten für die Fachabteilungen noch länger.

Mit fortschreitender Dauer stärkte die Behördenleitung des PTLV die Position des HSG V 1 gegenüber den Fachabteilungen, indem sie ständig die Einhaltung der Dienstanweisungen einforderte und Abweichungen nicht akzeptierte. Damit wurden der Workflow bei Beschaffungsmaßnahmen sowie die Zuständigkeiten der beteiligten Organisationen verbindlich und nachprüfbar festgelegt, so dass 2008 festgestellt

---

<sup>573</sup> PTLV, 2007a.

werden konnte, dass die Dienstanweisungen bis auf wenige Ausnahmen eingehalten werden<sup>574</sup>.

### Strategische Standards

Je weniger Ausnahmen von festgelegten Standards zugelassen werden desto eher sind gebündelte Ausschreibungen zur Erreichung wirtschaftlicher Ergebnisse möglich. Seit 2004 hat das HMdIS<sup>575</sup> ausgewählte Technologien (u. a. IKT) für die hessische Polizei unter einen strategischen Vorbehalt gestellt. D. h., dass Beschaffungen benannter Leistungen einer fachlichen Genehmigung bedürfen, auch wenn die Bedarfsstelle über die notwendigen Haushaltsmittel verfügt und über deren Verwendung selbst entscheiden könnte. Ziel ist es, diese Technologiebereiche zu vereinheitlichen und dadurch die Kostenentwicklung beherrschbar zu gestalten. Dies war notwendig geworden, nachdem die Innovationen in den betreffenden Technologiebereichen zu einer schwer kontrollierbaren Steigerung der Folgekosten geführt hatten, so dass eine zentrale Kontrollfunktion als erforderlich angesehen wurde. Die fachliche Durchsetzung bzw. Kontrolle der strategischen Vorgaben hat das HMdIS dem (fachlichen) PTLV übertragen. Im Jahre 2008 wurden durch das PTLV die verschiedenen Fachbereiche und deren definierte Standards betrachtet. Während der Bereich Informationstechnologie<sup>576</sup> streng nach Standards vorgeht, sind andere teilweise standardisiert. Infolgedessen können Ausschreibungen mit E-Vergabe im PTLV nur teilweise auf Standards aufsetzen.

#### **5.1.4 Standardisierung der Arbeitsplätze der hessischen Landesverwaltung**

Das Land Hessen richtete 2003 seine E-Government-Strategie<sup>577</sup> neu aus, um die Verwaltung umfassend zu modernisieren. Basis ist ein E-Government-Masterplan<sup>578</sup>, der die Vorgaben des Regierungsprogramms in eine zeitliche Reihenfolge nach finanziellen und personellen Aspekten brachte. Er gilt als einheitliche Strategie für die

---

<sup>574</sup> Im Durchschnitt musste alle drei Monate ein Beschaffungsvorgang an die Revision zur Prüfung übermittelt werden, weil sich Sachbearbeiter nicht an die Dienstanweisungen gehalten hatten. Um schwerwiegende Verfehlungen oder Korruption handelte es sich nicht. Vielmehr waren die betroffenen Sachbearbeiter jeweils bemüht, im Sinne der Sache die Beschaffung voranzutreiben und sind dabei „über das Ziel hinausgeschossen“ (Laux, 2007a).

<sup>575</sup> HMdIS, 2004, S. 4–7.

<sup>576</sup> Die HZD-ZB als zuständige ZBSt für IKT kann auf einen Standard für die hessische Verwaltung zurückgreifen und diesen weitgehend durchsetzen. Zusätzlich muss sie aber für die hessische Polizei einen eigenen einheitlichen Polizeistandard zulassen (HMdIS, 2004, S. 1).

<sup>577</sup> Vgl. HMdIS, 2008, S. 5–11.

<sup>578</sup> Lemke, 2003.

gesamte Landesverwaltung und ist für alle Ressorts verbindlich. Der Autor des Masterplans, Staatssekretär a. D. Harald Lemke, stellt darin heraus: „Beim E-Government geht es nicht um eine isolierte Betrachtung von Technik, sondern um den Kern unseres Verwaltungshandelns<sup>579</sup>. Öffentliche Verwaltung ist im Kern reinste Informationsverarbeitung. Gesetze, Verordnungen, Bescheide, Auskünfte sind Ergebnisse von arbeitsteiligen Prozessen, in denen Informationen ausgetauscht, verdichtet, bewertet, abgestimmt, kommuniziert und dokumentiert werden. Und genau hier setzt E-Government an, indem es diese Informationsverarbeitung über alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung hinweg schafft. E-Government ist aufgrund seiner umfassenden Bandbreite keine singuläre Aktivität, sondern die abgestimmte Realisierung einer Vielzahl von Infrastruktur- und Fachverfahren in der Staatskanzlei, den Ressorts, der HZD und mit dem kommunalen Bereich“.<sup>580</sup>

Die wesentlichen Eckpunkte zur Umgestaltung Hessens umfassen<sup>581</sup>:

- Eine standardisierte Kommunikationsinfrastruktur (das sogenannte HCN<sup>582</sup>) zur Vernetzung aller Dienststellen.
- Eine neue Verwaltungssteuerung, um weitgehende Transparenz zu erreichen. Dazu wurde das HCC als Finanz- und Dienstleistungszentrum mit zentralen Aufgaben für alle Verwaltungen aufgebaut<sup>583</sup>.
- Ein Hessen-Portal<sup>584</sup>, durch das alle Inter- und Intranet-Auftritte des Landes Hessen vereinheitlicht werden.

Zusätzlich wurde in Hessen ein Standardisierungsprozess<sup>585</sup> der E-Government-Architektur aufgesetzt, da sich nach Lemke Querschnitts- und Fachdomänen spätestens am Arbeitsplatz überschneiden und eine intensive Abstimmung aller Beteiligten notwendig ist. Der Standardisierungsprozess soll sicherstellen, dass keine übergreifenden Standards definiert werden, die mit den Facharchitekturen unverträglich sind.

---

<sup>579</sup> Vgl. Wimmers Ansatz „Dialogisches Verwaltungshandeln“ (Wimmer, 2004, S. 343).

<sup>580</sup> Lemke, 2003, S. 3.

<sup>581</sup> Vgl. HMdIS, 2008, S. 37–58.

<sup>582</sup> Hessen Corporate Network – kurz HCN – ist eine Infrastruktur für die hessische Landesverwaltung zur einheitlichen sowie fach- und organisationsübergreifenden Kommunikation (HMdIS, 2007, S. 4).

<sup>583</sup> HMdIS, 2007, S. 18.

<sup>584</sup> Das Hessenportal gliedert sich in ein Internetportal, ein Mitarbeiterportal und ist Plattform für Fachanwendungen wie E-Vergabe (HMdIS, 2007, S. 8).

<sup>585</sup> HMdIS, 2008, S. 14–35.

Die Standardisierung läuft dabei in drei Prozess-Schritten ab (siehe Abbildung 23):

- Pflege der Liste Managed Objects (LMO) – E-Vergabe wurde hier aufgenommen.
- Definition von Standards.
- Pflege von Standards.

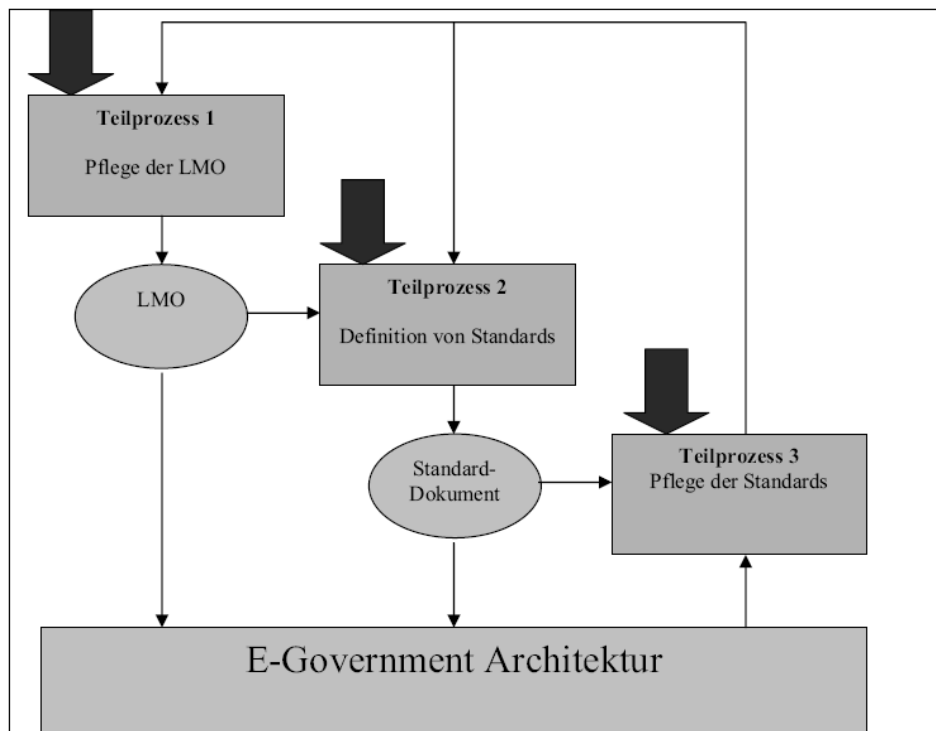


Abbildung 23: E-Government-Architekturprozess in Hessen (StAnz, 17.01.2005, S. 241)

Durch diese Systematik sollen insbesondere folgende Punkte sichergestellt werden:

- Verfahrenssicherheit durch Beteiligung der betroffenen Ressorts.
- Beratung strittiger Punkte im Kabinettsausschuss für Verwaltungsreform und Verwaltungsinformatik.
- Berücksichtigung vorhandener Verfahren und de-facto-Standards<sup>586</sup>, um getätigte Investitionen zu schützen und vorhandenes Wissen zu nutzen.
- Wirtschaftlichkeit und Realisierbarkeit durch entsprechende Qualitätsstandards im Standardisierungsverfahren.
- Verbindlichkeit durch formelle Verfügung des CIO<sup>587</sup>.

<sup>586</sup> Ein de-facto-Standard ist ein Standard, der nicht durch eine Norm definiert ist, aber allgemein akzeptiert und eingehalten wird (Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 190).

<sup>587</sup> StAnz, 17.01.2005, S. 241–242.

Damit steht den ZBStn in Hessen für den Einsatz von E-Vergabe eine geradezu optimale technische Infrastruktur zur Verfügung. Die Infrastruktur wird genauso umfassend betreut (Support<sup>588</sup>). Analog zur Betreuung zentraler E-Government-Anwendungen<sup>589</sup> ist der Support für E-Vergabe mehrstufig gegliedert:

- 1st Level: Service-Desk (SD)<sup>590</sup> der HZD bzw. Vorort-Betreuung in den Vergabestellen.
- 2nd Level: Betriebsteam E-Vergabe in der HZD.
- 3rd Level: Entwicklung und Hersteller.

Der 1st Level Support dient den Anwendern als erste Anlaufstelle bei Problemen und Fragen. Für externe Bieter, die auf die Vergabeplattform zugreifen wollen, ist dies der SD der HZD. Die Bieter melden Störungen per E-Mail, Fax oder Telefon an den SD, der, sofern erforderlich, ein Ticket<sup>591</sup> erstellt. Sachbearbeiter der Vergabestellen wenden sich bei Fragen und Problemen an die Vorort-Betreuung in ihren Behörden. Sofern diese die Störung selbst nicht beheben können, wird von ihr ein Ticket erstellt. Ist keine Vorort-Betreuung verfügbar, wenden sich die Sachbearbeiter selbst per E-Mail, Fax oder Telefon an den SD der HZD.

Der 2nd Level Support, das Betriebsteam der HZD, leistet technische Unterstützung. Er bearbeitet das vom 1st Level Support erfasste Ticket schnellstmöglich eigenständig oder in Zusammenarbeit mit dem Hersteller. Der entscheidende Bearbeitungsstatus wird im elektronischen Ticket-System dokumentiert und kann jederzeit vom 1st Level Support eingesehen werden.

Der 3rd Level Support (Entwicklung und Hersteller) nimmt Fehlerkorrekturen in der Software vor, entwickelt fehlerbehebende Lösungen und stellt diese dem 2nd Level Support zur Wiederherstellung des Services zur Verfügung. Der 2nd Level Support meldet nach Bearbeitung und Dokumentation dem Endanwender (Bieter oder Vorort-Betreuung oder Anwender) die Erledigung und schließt erst mit Einverständnis des Anwenders das Ticket.

---

<sup>588</sup> Zur Gesamthematik Support vgl. van Bon, 2006, S. 49.

<sup>589</sup> Vgl. HMdIS, 2008, S. 131–143.

<sup>590</sup> Der Service-Desk (SD) bildet den ersten Ansprechpartner der IT-Organisation für die Anwender. Bisher wurde er nach van Bol als Help-Desk bezeichnet. Die wichtigste Aufgabe des Help-Desk war die Erfassung, Bearbeitung und Überwachung von Störungen. Ein SD spielt dagegen eine größere Rolle und unterstützt mehr Prozesse (van Bol, 2006, S. 40).

<sup>591</sup> Tickets sind Störungsmeldungen zur Vorgangsverfolgung, auch bekannt als „Trouble Ticket“ (vgl. Vilt, 2007, S. 39–41).

### 5.1.5 Hessische Bekanntmachungs-Plattformen

Die Hessische Ausschreibungsdatenbank (HAD)<sup>592</sup> ist ein internetgestütztes, allgemein verfügbares, elektronisches Datenbanksystem zur neutralen Durchführung von Bekanntmachungen und zur Durchführung öffentlicher Beschaffungsverfahren. Sämtliche Vergabebekanntmachungen der hessischen Beschaffungsstellen werden in der Datenbank zentral veröffentlicht. Die HAD wurde im Interesse der gewerblichen Wirtschaft und des Handwerks im Rahmen einer kooperativen, öffentlich-privaten Partnerschaft speziell für den öffentlichen Sektor entwickelt<sup>593</sup>. Die HAD gründet auf einer Idee der Industrie- und Handelskammern (IHK) und Handwerkskammern (HWK) in Hessen<sup>594</sup>. Sie bildet das Kompetenzzentrum der hessischen Kammern für das gesamte öffentliche Auftragswesen.

Die HAD entstand aus einer früheren Beteiligung der Auftragsberatungsstelle Hessen am EG-Projekt „SIMAP-Vergabepattform“<sup>595</sup>. Nach Auslauf des EG-Projekts führte die Auftragsberatungsstelle Hessen zusammen mit dem Land Hessen die Idee, eine einfache einheitliche Vergabebekanntmachungsplattform für öffentliche Auftraggeber und interessierte Bieter und Bewerber zu schaffen, als eigenes Projekt fort. Mit der Einführung der HAD als Pflichtbekanntmachungsorgan für alle hessischen öffentlichen Auftraggeber wurde die Testphase im November 2007 abgeschlossen<sup>596</sup>. Zusätzlich zur HAD ist seit 2006 die Vergabepattform des Landes Hessen<sup>597</sup> im Einsatz. Das Land Hessen verfolgt mit der Einführung der Vergabepattform, die den Einsatz von E-Vergabe voraussetzt, ebenfalls das Ziel, alle Vergabeverfahren des Landes Hessen digital über eine Plattform abzuwickeln, aber zusätzlich auch Angebote digital entgegenzunehmen. Das künftige Verhältnis der Vergabepattform zur HAD, Koexistenz oder Ersatz, ist allerdings noch nicht geklärt.

Als Softwarepartner der E-Vergabelösung für das Land Hessen wurde nach einem europaweiten Vergabeverfahren die Firma Administration Intelligence AG (AI AG) verpflichtet. Nach Abschluss der Customizing-Arbeiten<sup>598</sup> wurde bereits im Februar

---

<sup>592</sup> Vgl. <http://www.had.de>.

<sup>593</sup> Vgl. Hessischer Landtag, 2007a.

<sup>594</sup> IHK BW, 2008, S. 2.

<sup>595</sup> Vgl. [http://simap.europa.eu/index\\_de.html](http://simap.europa.eu/index_de.html).

<sup>596</sup> Vgl. HMWVL, 2001, S. 129–130.

<sup>597</sup> Vgl. <http://www.vergabe.hessen.de>.

<sup>598</sup> Customizing ist die Anpassung von Anwendungssoftware an die Anforderungen des Anwenders, insbesondere die Anpassung von Standardsoftware (Heinrich/Heinzl/Roithmayr, 2004, S. 161).

2006 die landeseigene Vergabeplattform sowie die Implementierung der Workflows bis zur Bereitstellung der Vergabeunterlagen auf der Vergabeplattform (dieser Status wird als Phase 1 bezeichnet) für die HCC-ZB probeweise produktiv gesetzt.

Im zweiten Halbjahr 2007 folgten als weitere Vergabestellen das PTLV und die HZD-ZB. Die vorbereitenden Arbeiten für die Realisierung der Phase 2, die den Workflow von der elektronischen Angebotsabgabe bis zur Zuschlagserteilung über die Vergabeplattform umfasst, werden in der Endausbaustufe Anfang 2010 fertig gestellt sein.

### 5.1.6 Nutzung von E-Vergabe durch die ZBStn

Der Pilotstatus der ZBSt HCC-ZB aus 2006 ist in Abbildung 24 ablesbar. Als erste ZBSt nahm die HCC-ZB den Betrieb mit E-Vergabe auf, HZD-ZB und PTLV gingen mit E-Vergabe erst 2007 und auch nur teilweise in Betrieb. 2008 war dann das erste Jahr, in dem E-Vergabe allen drei ZBStn vollständig zur Verfügung stand.

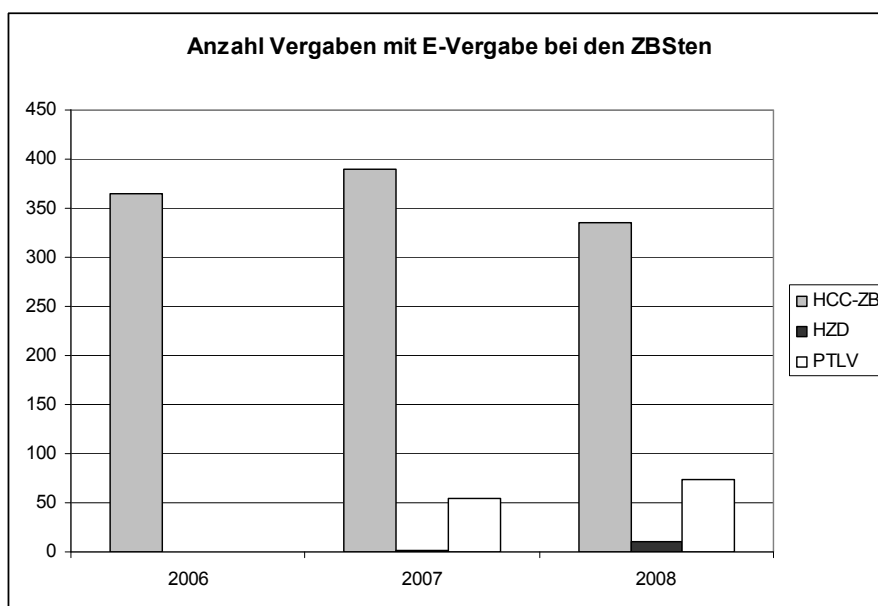


Abbildung 24: Anzahl Vergaben mit E-Vergabe bei den ZBStn (eigene Quelle)

Für das PTLV zeigt Abbildung 25 eine weitergehende Aufstellung im Detail. Während Ende 2007 für Ausschreibungen mit einem Parallelbetrieb der Einstieg in die Nutzung von E-Vergabe langsam begann, wurde 2008 deutlich mehr mit E-Vergabe gearbeitet. Insoweit war es 2008 möglich, Wirkungen von E-Vergabe nachzuweisen.



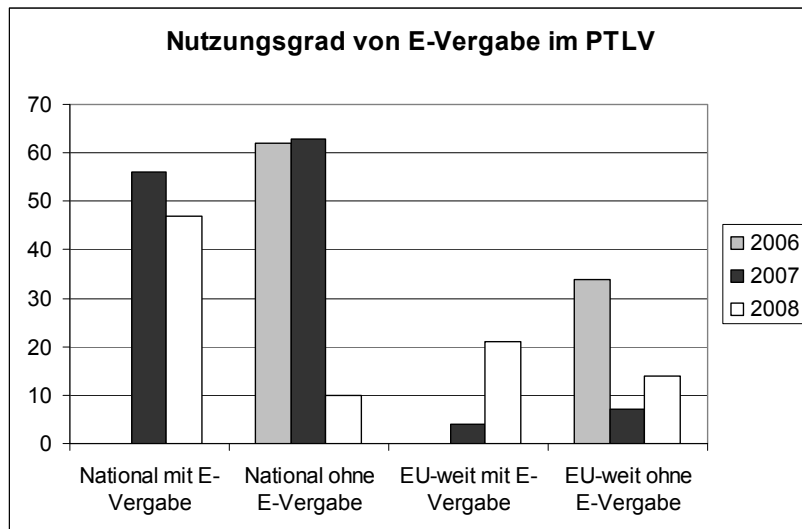


Abbildung 25: Nutzungsgrad von E-Vergabe im PTLV (eigene Quelle)

### 5.1.7 Empfang elektronischer Angebote

In der Bietersoftware abc-cockpit stehen dem Nutzer alle von der Vergabeplattform geladenen Vergabeunterlagen und Bekanntmachungstexte zur Verfügung<sup>599</sup>. Bei jedem Start der Bietersoftware erfolgt die Synchronisation mit der Vergabeplattform. Damit stehen alle Nachschreiben aktuell zur Verfügung. Die erhaltenen Vergabeunterlagen können am Bildschirm angezeigt und ausgedruckt werden. Die Nutzer erhalten die zu bearbeitenden Dokumente als ausfüllbare Formulare. Ein Aktivitäten-Assistent in der Bietersoftware hilft dem Nutzer bei der Angebotserstellung. Mit Hilfe eines Dokumenten- und Formularbaums, in dem alle Unterlagen übersichtlich angeordnet sind, wird ein komfortables Arbeiten ermöglicht.

Alle erstellten Angebotsunterlagen können ausgedruckt und handschriftlich unterzeichnet in herkömmlicher Form der Vergabestelle übergeben werden. Bei Ausschreibungsverfahren, bei denen die Vergabestelle die elektronische Angebotsabgabe zulässt, kann der Nutzer mit Hilfe der Software ein elektronisches Angebot abgeben. Dazu steht dem Nutzer ein Formular zur elektronischen Angebotsabgabe zur Verfügung, das entsprechend befüllt werden kann<sup>600</sup>.

Das beim PTLV eingesetzte E-Vergabe-Modul ist für die Entgegennahme von Angeboten noch nicht frei geschaltet, so dass diesbezüglich keine Wirksamkeitsuntersuchung stattfinden konnte.

<sup>599</sup> ausschreibungs-abc, 2008, S. 8–11.

<sup>600</sup> AIAG, 2007, S. 97–98.

### 5.1.8 Markterkundung über Internet-PC

Soweit im PTLV das Internet als Mittel zur Markterkundung eingesetzt wird, ist es für umfassende Recherchen erforderlich, dass am Arbeitsplatz keine Restriktionen hinsichtlich der Nutzung bestimmter Internetspezifika, wie z. B. Java-Applets<sup>601</sup>, eingerichtet sind. Im Zuge der Standardisierung der Infrastruktur der hessischen Polizei wurden aber z. T. erhebliche Einschränkungen der technischen Möglichkeiten der Standard-PC vorgenommen. Betroffen war davon vor allem die Internetnutzung. Selbst speziell zur Verfügung gestellte Internet-PCs<sup>602</sup> im PTLV waren nicht immer in der Lage, alle Inhalte einer Website anzuzeigen. Dadurch konnten Kataloge nicht betrachtet und oftmals ausgerechnet Preislisten nicht abgefragt werden, so dass eine direkte Kontaktaufnahme mit dem Lieferanten notwendig wurde. Um künftig eine unnötige Belastung der Sachbearbeiter mit Verkaufsbemühungen der Lieferanten in einem frühen Stadium der Beschaffung zu vermeiden, sollten die Internetbeschränkungen wegfallen und benötigte Betrachtungssoftware aufgespielt werden (z. B. MS-EXCEL<sup>TM</sup>-Viewer). Auch der Transport von Daten auf die Standard-Arbeitsplätze zur Weiterbearbeitung sollte erleichtert werden. Dies ist im PTLV nur teilweise erfolgt, so dass auch weiterhin die Markterkundung mit Internet-PC nur mit Einschränkungen stattfinden kann.

### 5.1.9 Fazit zu den Voraussetzungen beim Untersuchungsgegenstand

Nachdem die Fachaufsicht des PTLV, das HMdIS, Schwächen in der Organisationsstruktur des PTLV erkannt und durch eine Neuorganisation korrigiert hat, ist das PTLV für eine zentral geführte Beschaffung aufgestellt und mit dem HSG V 1 nur noch eine OE zentral für die Vergabe öffentlicher Aufträge verantwortlich. Das HSG V 1 ist als ZBSt in eine Gesamtstrategie des Landes Hessen zur Beschaffung eingebettet und verfügt über eine moderne IKT-Infrastruktur mit landesweit einheitlichen E-Government-Anwendungen, u. a. E-Vergabe. Die Betreuung der Anwendungen ist gesichert, so dass die Mitarbeiter in der Vergabestelle hierfür kein Spezialwissen erwerben und vorhalten müssen.

Die Bekanntmachung öffentlicher Aufträge ist mit der HAD und der Vergabepattform des Landes Hessen zentralisiert, sie bedarf aber noch der Vereinheitlichung.

---

<sup>601</sup> Java-Applets sind kleine Programme, die in der Programmiersprache Java geschrieben sind und nach dem (automatischen) Download im Browser ausgeführt werden (Janowicz, 2006, S. 86). Restriktionen werden eingerichtet, um sich vor Programmen mit feindlichem Inhalt zu schützen.

<sup>602</sup> Vgl. Manschwetus/Rumler, 2002, S. 123.

Strategische und operative Vorgaben für die Auf- und Ablauforganisation liegen vor und werden umgesetzt. Soweit Vereinfachungsmöglichkeiten gefunden wurden, werden diese genutzt. Kommunikationsmethoden wurden erarbeitet und etabliert. Damit sind die Voraussetzungen gegeben, dass E-Vergabe wirksam zum Einsatz kommen kann. Allerdings sind strategische Vorgaben für Standards noch nicht vollständig umgesetzt, so dass weiterhin von Verbesserungspotenzial bei Bündelungen für Ausschreibungen beim PTLV auszugehen ist.

## **5.2 Ansätze zu Hypothese 1: Einsparungen in der öffentlichen Beschaffung**

Eines der Hauptanliegen zum Einsatz von E-Vergabe ist die Einsparung öffentlicher Finanzmittel bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Nach Auffassung der Protagonisten von E-Vergabe können durch die Verlagerung von Vergabeprozessen ins Internet über die elektronische Plattform von E-Vergabe deutliche Einsparungen in der öffentlichen Beschaffung erzielt werden. Beim PTLV als ZBSt für den polizeispezifischen Bedarf in Hessen werden aufgrund der Polizeispezifika in bestimmten Teilen streng reglementierte und in anderen Teilen nur sehr wenig standardisierbare Artikel beschafft. Gerade beim PTLV lässt sich damit der Grenzbereich zwischen komplexer und standardisierbarer Beschaffung erforschen.

Insoweit wird im Folgenden der Frage nachgegangen, in welchen Bereichen sich der Einsatz von E-Vergabe für Einsparungen als wirksam erwiesen hat und welche weiteren Aktivitäten erforderlich bzw. sinnvoll sind, um Haushaltsmittel einzusparen.

### **5.2.1 Zur Optimierung der Verwaltungsprozesse**

Eine Evaluation der Verwaltungsprozesse und deren Optimierung sind von Bedeutung, zumal gerade das Beschaffungsmanagement komplexe Zielstrukturen beinhaltet. Der Implementierung von Verbesserungsansätzen sollten daher fundierte ökonomische Analysen sowie zielorientierte Planungen vorgeschaltet sein<sup>603</sup>. Dies wird allerdings durch die vielfach auseinander gehenden Auffassungen der beteiligten verwaltungs-internen Interessengruppen über Ziele und einzusetzende Mittel erschwert. Hinzu kommt, dass sich Beschaffungsmaßnahmen in einem durch die öffentliche Wahrnehmung zur Polizei beeinflussten Umfeld bewegen.

Bestimmte Maßnahmen der Polizei lassen sich nicht mit betriebswirtschaftlichen Ansätzen steuern. Müsste beispielsweise bei laufenden Demonstrationen von Gefähr-

---

<sup>603</sup> Vgl. Heib, 2004, S. 385–398.

dungen der Polizei ausgegangen und kurzfristig zusätzliche persönliche Schutzausstattungen beschafft werden, kann Planungskontinuität nicht mehr wirken. Unabhängig von der Marktsituation müsste sofort eine Beschaffung angestoßen werden (die VOL/A lässt hier ausreichenden Handlungsspielraum zu)<sup>604</sup>. Um dennoch weitgehend zu Planungskontinuität zu kommen, wurde auf Betreiben des PTLV von Prozess-Spezialisten der HZD der IST-Stand der Verwaltungsprozesse im Beschaffungsmanagement des PTLV untersucht. Die Ergebnisse liegen seit Dezember 2006 vor<sup>605</sup>. Im Zuge der Einführung von E-Vergabe beim PTLV wurden sie für die Analyse der Vorgehensweise mit herangezogen. Die Ergebnisse sind in den folgenden Abschnitten eingearbeitet.

### **5.2.1.1 Reduzierung der Anzahl Vergaben durch Bündelung**

Grundsätzlich sollte es möglich sein, durch Bündelung die Anzahl der Vergaben zu reduzieren. Nach Buchta/Eul/Schulte-Croonenberg<sup>606</sup> eignen sich sogar mehr als 90 Prozent jedes IKT-Beschaffungsportfolios zur übergreifenden Bündelung und gemeinsamen Vergabe. Die HZD-ZB profitiert davon. Im polizeispezifischen Markt ist diese Möglichkeit nicht so häufig gegeben. Die sehr spezifischen Anforderungen der Polizei sind nur wenig marktüblich und weichen meist von allgemeinen Standards ab, so dass der sich bildende Spezialmarkt für polizeispezifischen Bedarf über kein hohes Entwicklungspotenzial mit hohen Stückzahlen verfügt. Lediglich in Segmenten, bei denen sich der polizeispezifische Bedarf eng an den Markt anlehnt, ist besonderes Bündelungspotenzial vorhanden.

Die Anzahl der Vergaben im PTLV nach Auftragswert (siehe Abbildung 26) spiegeln diese Grundüberlegungen wieder. Bei der polizeispezifischen Beschaffung ist eine nahezu gleichförmige Beschaffung ablesbar, auf die E-Vergabe offensichtlich keine Auswirkungen hat<sup>607</sup>.

---

<sup>604</sup> Vgl. Buckley 2003, S. 454; Teicher/Hughes/Dow 2002, S. 384.

<sup>605</sup> Held, 2006.

<sup>606</sup> Buchta/Eul/Schulte-Croonenberg, 2005, S. 161.

<sup>607</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Vergaben unterhalb 20.000 Euro beim PTLV nicht in E-Vergabe eingegeben werden.

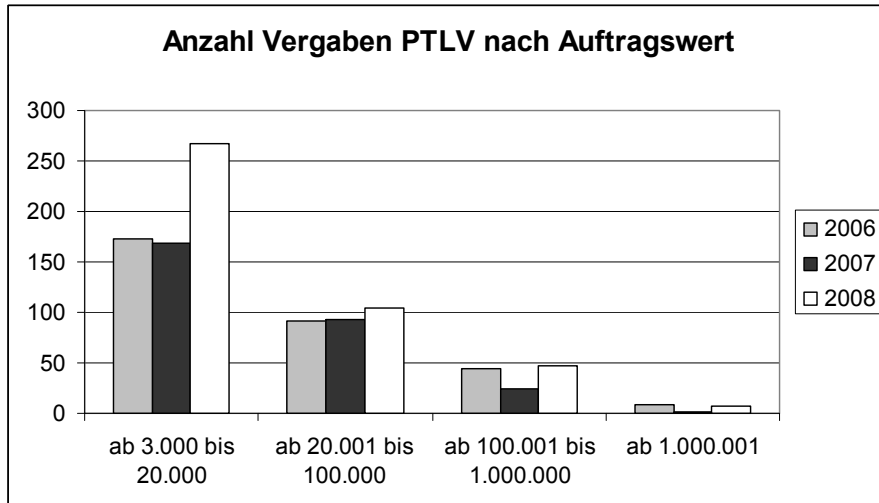


Abbildung 26: Anzahl Vergaben PTLV nach Auftragswert (eigene Quelle)

Dagegen weist die Anzahl der Vergaben in der HCC-ZB nach Auftragswert (siehe Abbildung 27) durchweg einen Aufwärtstrend auf. Dies scheint dem Ansatz zur Reduzierung von Vergaben bei Bündelungen zu widersprechen. Andererseits war zu erwarten, dass die Anzahl der hochpreisigen Vergaben nach erfolgten Bündelungen steigt. Dass alle Auftragsbereiche gestiegen sind, kann daher auch mit der zunehmenden Nutzung der HCC-ZB als ZBSt durch die Behörden zusammenhängen.

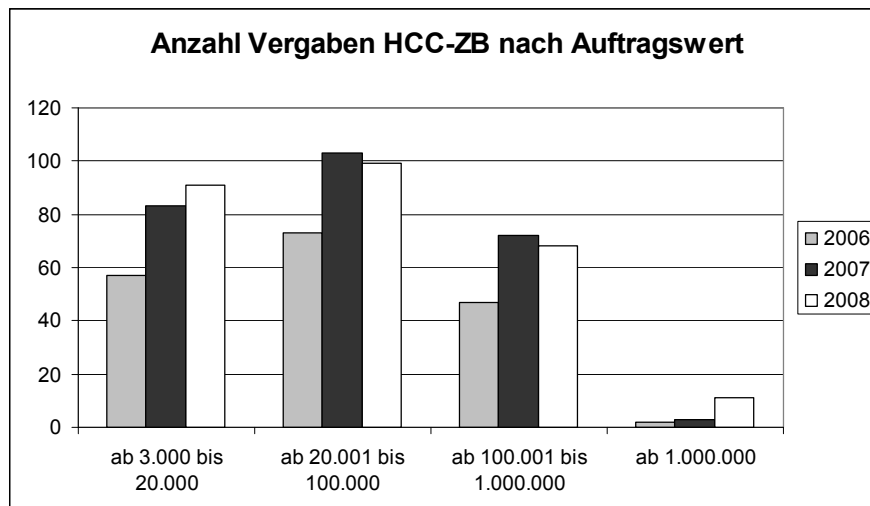


Abbildung 27: Anzahl Vergaben HCC-ZB nach Auftragswert (eigene Quelle)

#### 5.2.1.1.1 Reduzierung der Anzahl verschiedener Materialien

Je weniger Sortenvielfalt zur Beschaffung ansteht desto eher sind gebündelte Beschaffungen möglich. Durch die Bündelung pro Warengruppe und Lieferant kann nicht nur ein Volumeneffekt erzielt, sondern gleichzeitig ein wichtiger Schritt in

Richtung Standardisierung erreicht werden<sup>608</sup>. Das PTLV hatte 2006 noch 2.799 verschiedene Materialnummern im SAP R/3<sup>TM</sup>-System verbucht. Nach einer 2006 durchgeführten Evaluierung waren es 2007 nur noch 1.133 und 2008 noch 614 Materialnummern. Dies lässt darauf schließen, dass Standardisierungsmaßnahmen gegriffen haben und Einzelbeschaffungen reduziert werden konnten. Allerdings wurden die Standardisierungen im Wesentlichen bei nicht-polizeispezifischen Artikeln vorgenommen. Insoweit hat dies die Bündelung bei der HCC-ZB begünstigt.

#### **5.2.1.1.2 Bedarfsbündelung durch gegenseitige Information**

Zur Verbesserung der gegenseitigen Informationen und um gerade in niedrigpreisigen Segmenten einen Überblick über Bündelungspotenzial zu erhalten, wurden vom PTLV den Behörden Dateiodner (Shares)<sup>609</sup> zur Verfügung gestellt, in denen MS-EXCEL<sup>TM</sup>-Dateien zum Eintragen der Beschaffungsmaßnahmen durch die örtliche Beschaffungs-OE bereitstanden. Waren die Dateien anfangs nur für die Berechtigten der jeweiligen Behörde einsehbar, einigten sich die Teilnehmer der AG Beschaffung Ende 2007 darauf, die Dateien gegenseitig für alle Behörden frei zu schalten. Ziel war es, durch das gegenseitige Einsehen der Dateien Bedarfe Anderer festzustellen und darauf basierend bereits im Vorfeld eines Beschaffungsantrags an das PTLV zu Bündelungen durch die Behörden untereinander zu kommen. Als Akzeptanz fördernde Maßnahme wurde dieses Vorgehen begrüßt. Ein Erfolg, der sich nachweislich durch solche Art Absprachen ergeben hätte, konnte aber bislang nicht belegt werden.

#### **5.2.1.1.3 Bündelung durch Lageroptimierung**

Lager- bzw. Bestandsprüfungen sind ein notwendiger Schritt<sup>610</sup> zur Ermittlung der Beschaffungsmenge<sup>611</sup>. Ist genügend Material „auf Lager“, kann der Bedarf aus dem Lager befriedigt werden. Dazu bietet es sich an, künftig eine Verbindung von SAP R/3<sup>TM</sup> und E-Vergabe vorzunehmen, zumal mit E-Vergabe keine Lagerbestände geführt werden.

---

<sup>608</sup> Rüdrich/Kalbfuß/Weißer, 2004, S. 180.

<sup>609</sup> Vgl. Kofler, 2004, S. 266.

<sup>610</sup> Vgl. Vahrenkamp, 2007, S. 173–197.

<sup>611</sup> Im Zuge der Einführung von E-Procurement bei der hessischen Polizei im Jahre 2005 wurde davon ausgegangen, dass eine Lagerhaltung grundsätzlich nicht mehr stattfinden muss. Die Behörden hatten ihre Lager aufzulösen. Nachdem diese Maßnahme nicht erfolgreich war, wurde den Behörden 2007 das Vorhalten eines wirtschaftlichen Lagers gestattet.

Bei der Bemessung der Beschaffungsmenge ist auch der Lebenszyklus einer Leistung in Betracht zu ziehen. Um überteuerte Einzelanfertigungen nach dem Auslaufen der Produktion zu umgehen, können frühzeitig Nachfolgeleistungen gefunden, die Bestände zentral registriert oder angemessene Lagervorräte beschafft werden. Letzteres widerspricht aber dem Grundsatz der niedrigstmöglichen Lagerhaltung und sollte daher nur nach detaillierter Planung durchgeführt werden. Gerade für den Standort Wiesbaden mit seiner Dichte an Polizeibehörden bietet sich eine Koordination der Bedarfsdeckung an. So könnten die Lager des HLKA, des Polizeipräsidiums Westhessen, der Hessischen Polizeischule und der Bereitschaftspolizei mit dem Zentrallager des PTLV verschmolzen und zentral geführt werden. Bei einer in dieser Form koordinierten Lagerhaltung könnte eine zielgerichtete Bündelung der Lagerware vorgenommen und daraus Ausschreibungen generiert werden. Diesbezügliche Aktivitäten wurden aber noch nicht angestoßen.

#### **5.2.1.1.4 Prozessaufwand durch Kontrollstrukturen**

Bei allen Vorteilen, die eine Bündelung mit sich bringt, muss doch auch deren „Schattenseite“ betrachtet werden. Solange Sachbearbeiter autorisiert sind, Beschaffungen eigenständig und ohne Bündelungsprüfung vorzunehmen, ist dies immer der kürzere Weg zur Umsetzung der Beschaffung. Soll dagegen der Erfolg einer konsequenten Bündelung sichergestellt und überprüft werden, muss eine Struktur zur Verfügung stehen, bei der alle Vorgänge tatsächlich auch einer Bündelungsprüfung unterzogen werden. Der dazu notwendige Kontrollaufwand ist dann aber erheblich größer als eine Beschaffung ohne Bündelungsprüfung<sup>612</sup>.

Mit Einführung der ZBSt-Struktur hat das HMdF eine solche zusätzliche Prüfebene eingesetzt. So stellten vor allem die HCC-ZB und das PTLV fest, dass sie weit mehr Vorgänge zur Genehmigung vorgelegt bekommen als vor der Umorganisation. Allein dem PTLV wurde das Zehnfache der bisherigen Anzahl Vorgänge vorgelegt. Eine solche massive Erhöhung lag aber nicht an der Umstellung auf E-Vergabe, sondern an der zunehmenden Einhaltung der Vorgaben des HMdF durch die Behörden. Die Innenrevision und der Rechnungshof haben durch vermehrte Überprüfung der Beschaffungsmodalitäten der Behörden ebenfalls einen entscheidenden Beitrag dazu geleistet. Insoweit hat die Einführung der Kontrollstruktur zu einer Verlängerung der Beschaffungszeit und nicht zur beabsichtigten Verkürzung geführt.

---

<sup>612</sup> Vgl. von Maravic, 2007, S. 217–218.

### 5.2.1.1.5 Reduzierungspotenzial von Prozess-Schritten

Im Rahmen des in 2006 von der Behördenleitung im PTLV initiierten Umsetzungsprojekts zur Beschaffungsoptimierung wurde punktuell eine prozessorientierte IST-Aufnahme der Beschaffung durchgeführt<sup>613</sup>. Ziel der IST-Aufnahme war es, Optimierungspotenziale zu identifizieren. Weiterhin sollten Mitarbeiter die Möglichkeit erhalten, im Beschaffungsprozess auftretende Probleme und Unstimmigkeiten mitteilen zu können. Obwohl sich die Anzahl der in der Vergabestelle des PTLV vorgefundenen Prozess-Schritte am Musterprozess des BVA<sup>614</sup> orientierte und überflüssige Prozesse nicht gefunden wurden, wurde den Prozessen kaum Akzeptanz entgegengebracht. In mehreren Workshops<sup>615</sup> äußerten sich Teilnehmern aus der Fachlichkeit des PTLV und den Behörden zum IST-Stand der Beschaffung im PTLV u. a. wie folgt:

- „Die Beschaffungsprozesse, die zum Zeitpunkt der IST-Aufnahme gültig sind/waren, konnten sich nicht etablieren. Prozesse werden zu oft geändert/umorganisiert“.
- „Arbeitsabläufe im PTLV werden als gestört, nicht flüssig bzw. nicht eingespielt empfunden. Der Grund wird in den Umorganisationsmaßnahmen der Vergangenheit gesehen, die unmittelbare Auswirkungen auf Beschaffungsvorgänge hatten“.
- „Teilweise sind in Bezug auf den Kontakt mit dem PTLV Wartezeiten für Beschaffungen sehr lang. Zeitweilig ist unklar, wo der Vorgang aktuell im PTLV ‚liegt‘ und wann er bearbeitet wird. Hier sind explizite Nachfragen erforderlich“.
- „Beschaffungsprozesse, wie sie noch vor mehr als einem Jahr liefen, funktionierten“.
- „Durch die neuen Prozesse gibt es Reibungsverluste“.

Aufgrund dieser Erhebung wurden die Prozesse beibehalten und mehr mit „Leben“ gefüllt. Dazu wurden Kommunikationsrunden eingerichtet (vgl. Kapitel 5.3.2) und alle Bedarfsstellen sowie HSG-Leitungen dazu aufgefordert, die mündliche Kommunikation parallel zur schriftlichen zu fördern. Dass genau diese Prozesse in der vorliegenden Form in den Workflow von E-Vergabe aufgenommen wurden, ist seitens

---

<sup>613</sup> Held, 2006, S. 5.

<sup>614</sup> BVA, 2008, S. 11–39.

<sup>615</sup> Held, 2006, S. 7–12.



der Fachlichkeiten und der Behörden dann allerdings nicht mehr in Frage gestellt worden. Insofern scheint die Automation mit E-Vergabe auch „ungeliebten“ Prozessen ein positives Image zu geben.

### **5.2.2 Kosteneinsparung bei der Ausschreibung/Vergabe**

Die Durchführung von Ausschreibungen sowie die anschließende Vergabe sind mit Personal- und Sachkosten verbunden. Tabelle 20 stellt dazu eine ungefähre Kostenschätzung in Analogie zu Schinzer<sup>616</sup> dar. Allerdings wird im Gegensatz zu Schinzer detaillierter unterschieden in freihändige Vergabe, nationale und europaweite Verfahren.

Dass die digitale Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zu einer Zeitersparnis führen würde, wie von Schinzer vermutet, konnte nicht festgestellt werden. Vielmehr ergab sich im Gegensatz zu einer gut organisierten konventionellen Vergabe eine längere Bearbeitungszeit aufgrund der Vielzahl von Bildschirmseiten in E-Vergabe sowie der vorzunehmenden Zwangsgenehmigungen. Wird dagegen mit vorbereiteten MS-WORD<sup>TM</sup>-Dokumenten gearbeitet, sind kürzere Bearbeitungszeiten zu erzielen, allerdings auf Kosten der Revisionsicherheit der Dokumente.

Bezogen auf die Vergabestelle des PTLV muss festgestellt werden, dass eine Darstellung aller freihändigen Vergaben in E-Vergabe aufgrund der noch unausgereiften Bündelung beim polizeispezifischen Bedarf eher zu einem Kostennachteil führt. Dagegen ist der größte Vorteil bei den nationalen Vergaben zu erzielen. Dies liegt an der mittleren Anzahl nationaler Verfahren. Wäre eine Vergabestelle in der Lage, eine hohe Anzahl europaweiter Verfahren durchzuführen, könnte ein höherer Kostenvorteil erzielt werden. Das hat allerdings Grenzen. Aufgrund der höheren Komplexität dieser Verfahren und der damit verbunden notwendigerweise höheren Fachkompetenz, die seitens der bearbeitenden Sachbearbeiter der Vergabestelle einzubringen ist, können Vergabestellen keine beliebig hohe Anzahl europaweiter Verfahren führen. Sofern die Vergabestelle personell verstärkt wird, lässt sich die Anzahl der durchzuführenden europaweiten Verfahren zumindest erhöhen. Trotzdem ist zu berücksichtigen, dass auch eine Personalverstärkung nicht ausreichen wird, wenn nicht parallel dazu das Maß der Bündelung von Bedarfen erhöht wird.

---

<sup>616</sup> Schinzer, 2007a.

Tabelle 20: Schätzkosten des PTLV (angelehnt an Schinzer, 2007a)

	Anzahl Vergaben <sup>617</sup>	Einsparung in Stunden <sup>618</sup>	Kostenansatz pro Stunde <sup>619</sup>	Einsparung pro Vergabe	Einsparung in Summe
<b>Digitale Erstellung der Unterlagen</b>	700	-0,5	37 Euro	-18,50 Euro	-12.950 Euro
	100	-1	43 Euro	-43,00 Euro	-4.300 Euro
	20	-3	48 Euro	-144,00 Euro	-2.880 Euro
<b>Digitale Veröffentlichung</b>	700	—	—	0 Euro	0 Euro
	100	—	—	100 Euro	10.000 Euro
	20	—	—	100 Euro	2.000 Euro
<b>Digitaler Versand (Druck und Versand)</b>	700	—	—	0 Euro	0 Euro
	100	—	—	50 Euro	5.000 Euro
	20	—	—	50 Euro	1.000 Euro
<b>Digitaler Versand (Arbeitszeiten)</b>	700	0	37 Euro	0 Euro	0 Euro
	100	2	43 Euro	86 Euro	8.600 Euro
	20	3	48 Euro	144 Euro	2.880 Euro
<b>Gesamtkosten</b>					-12.950 Euro
					19.300 Euro
					3.000 Euro
<i>Ausgangspunkt ist die konventionelle Vergabe mit vorgefertigten Formulare in MS-WORD<sup>TM</sup></i>			<i>Zeile 1: Freihändige Vergaben Zeile 2: Nationale Verfahren Zeile 3: Europaweite Verfahren</i>		

### 5.2.2.1 Kosteneinsparung durch Funktionsbündelung

Bei der Bündelung von Funktionen im Vorfeld einer Ausschreibung können bereits erhebliche Kosten eingespart werden, indem nicht notwendige Zusatzleistungen auch nicht zur Ausschreibung kommen. Bei der hessischen Polizei wurde mit der

<sup>617</sup> Ausgehend von 2007 im PTLV dokumentierten Vergaben (Tätigkeitsbericht des PTLV, 2007). Die in der Tabelle dargestellte Anzahl Vergaben wurde auf die nächstfolgende Hunderter- oder Zehnerzahl aufgerundet.

<sup>618</sup> Falls keine Einsparung möglich ist, sondern der Bearbeitungsvorgang bei Nutzung von E-Vergabe länger dauert als vorher, wird ein negativer Wert dargestellt.

<sup>619</sup> Bei freihändigen Vergaben wird derzeit im PTLV aufgrund der begrenzten Komplexität der Verfahren im Durchschnitt Personal der Einstufung BAT Vc (Angestellte), bei nationalen Verfahren der Einstufung BAT IVb und bei europaweiten Verfahren der Einstufung BAT IVa und A12 (Beamte) eingesetzt. Der eingesetzte Betrag orientiert sich an der Personalkostentabelle des Landes Hessen für Angestellte aus 2004 (vgl. [http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMDI\\_Internet?cid=e0da47a5fc87d39c79b071c84d80a165](http://www.hmdi.hessen.de/irj/HMDI_Internet?cid=e0da47a5fc87d39c79b071c84d80a165)).

Konzeption eines Multifunktionsfahrzeugs eine solche Entscheidung getroffen. Dieser universelle Fahrzeugtyp ist einsetzbar als<sup>620</sup>

- großer Streifenwagen,
- Mobile Wache,
- Halbgruppenfahrzeug,
- Anhängerzugfahrzeug und zur Geräteverlastung.

Bei der gewählten Planungssystematik wird die Kapazitätsauslastung pro Fahrzeugtyp gesteigert und Nebenprozesse wie Einsatzlogistik, Verwaltung und Fahrtraining (auf die gesamte Fuhrparkverwaltung bezogen) minimiert. Die damit erreichbare höhere Stückzahl fördert geringere Preise, den Wegfall von Einzelfahrzeugen für besondere Einsatzfälle und vermindert so die Zahl der Beschaffungsvorgänge<sup>621</sup>. Für andere Beschaffungsverfahren sind dagegen nach Künster<sup>622</sup> spezifische Kosten-Nutzen-Betrachtungen noch immer eher die Ausnahme. Vermutlich liegt dies an einer gewissen Abneigung zur Erstellung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen, obwohl solche Betrachtungen nicht immer zeitaufwändig mit Datenerhebungen durchgeführt werden müssen. Meistens reicht schon eine Betrachtung anhand einer Checkliste, die alle wesentlichen Aspekte enthält. Wird dies schriftlich festgehalten, könnte ein nachhaltiger Effekt erzielt werden.

#### 5.2.2.2 Kosteneinsparung bei Rahmenverträgen

Der Abschluss von Rahmenverträgen setzt voraus, dass zuvor eine Berechnung des benötigten Bedarfs, der Größenordnung und der Zeitdauer des Rahmenvertrags stattgefunden hat. Berechnungsfehler wirken sich auf die Dimensionierung des Vertrags aus. Wenn der Rahmenvertrag abgearbeitet wurde und ein neuer Rahmenvertrag abzuschließen ist, wird auf Basis der sich bis dahin neu ergebenden Sachverhalte wieder eine neue Berechnung vorzunehmen sein. Um prüfen zu können, ob mit E-Vergabe bessere Preise erzielt werden, müssten diese Sachverhalte mit den vorhergehenden vergleichbar sein. Bei Standardartikeln könnte das möglich sein, zumal sich deren Marktentwicklung über lange Zeiträume beobachten lässt. Im polizeispezifischen Bereich ist dies nur selten möglich, da sich während der Laufzeit der Verträge taktische

---

<sup>620</sup> Vgl. <http://www.polizeisammler.de/berichte/fzg-news/2007/d/fzg-news-d-2007.html>.

<sup>621</sup> Der Hessische Rechnungshof berichtet von der Projektgruppe Fuhrpark im PTLV in seinem Bericht aus 2008 (HRH, 2008, S. 191–192).

<sup>622</sup> Künster, 2008.

Anforderungen ändern bzw. diese durch technische Neuerungen beeinflusst werden und so mit der ursprünglichen Vertragslage nicht mehr vergleichbar sind.

### 5.2.2.3 Kosteneinsparung bei gebündelten Einkäufen

Den Vorteilen der Bündelung stehen die zwangsläufig anfallenden Bündelungskosten<sup>623</sup> entgegen. Sie können nach Klein als Such-, Abstimmungs- oder Kompromisskosten auftreten. So gebe der Nachfrager mit der Entscheidung zum gebündelten Kauf seine Autonomie zur Kaufentscheidung auf. Die Suche nach anderen Nachfragern, die an der Bündelung teilnehmen, könnten die individuellen Bündelungskosten der Nachfrager erhöhen. Bei der hessischen Polizei sind strategisch vorgegebene Bündelungen bekannt. So wird beispielsweise die Ausstattung mit Funktechnologie ebenso von den Fachabteilungen des PTLV in Abstimmung mit dem HMdIS vorgegeben wie die Ausstattung mit IKT.

Bei strategisch vorgegebenen Bündelungen sind erhebliche Kosten einzusparen und Haushaltsmittel über einen längeren Zeitraum zu planen. Beispielsweise wurde 2007 die gesamte hessische Polizei mit standardisierten PC und Notebooks ausgestattet. Es konnten von einem Umsetzungsprojekt 13.000 einheitlich ausgestattete Computer gekauft und installiert werden. Der Ausstattungsumfang ist für vier Jahre festgeschrieben, so dass seit 2007 klar ist, dass die 13.000 Computer 2011 auszutauschen sind. Innerhalb der Laufzeit soll es nach Vorgabe des HMdIS keine zusätzlichen PC-Einkäufe geben. Allerdings lassen sich nicht alle Einkäufe einer vorgeschriebenen Bündelung zuführen. So sind beispielsweise spezielle Hör-/Sprechgarnituren<sup>624</sup> für Handfunkgeräte vom Einsatzzweck abhängig. Dieser ist im Vorfeld nicht immer beschreibbar, zumal er sich auch kurzfristig ergeben kann. Versuche zur Bündelung solcher Bedarfe durch das PTLV haben in der Vergangenheit zu erheblichen Problemen geführt. Die Beschaffung des zuerst Nachfragenden für eine bestimmte Leistung wurde angehalten und zunächst eine Abfrage nach Bedarfen bei den anderen Behörden angestoßen, um deren möglichen Bedarf mit dem des zuerst Nachfragenden zu bündeln. Diese Abfragen führten innerhalb der Behörden ebenfalls wiederum zu Abfragen, so dass sich die Nachfragezeit deutlich erhöhte, zumal die Rückmeldung der letzten Behörde abgewartet werden musste. Wurde dort die Anfrage versehentlich nicht

---

<sup>623</sup> Bündelungskosten sind die von den einzelnen Nachfragern subjektiv wahrgenommenen zusätzlichen Kosten. Diese entstehen dem einzelnen Nachfrager bei einer Bündelung über den gewährten Bündelpreis hinaus in unterschiedlicher Höhe (Klein, 2004, S. 4).

<sup>624</sup> Vgl. [http://www.pfa.nrw.de/PTI\\_Internet/pti-intern/WG/Regelungen/Schutzhelm\\_Gesamtsystem\\_8-92.pdf.html](http://www.pfa.nrw.de/PTI_Internet/pti-intern/WG/Regelungen/Schutzhelm_Gesamtsystem_8-92.pdf.html).

weiter verfolgt, blieb der Gesamtvorgang im PTLV so lange angehalten, bis die Fachabteilung oder der Vergabestellenleiter das Ende der Abfrage festlegte. Das Image des PTLV litt regelmäßig bei solcher Art Bündelungsabfragen. Kosteneinsparungen waren durch die Abfragen aber kaum nachweisbar.

#### 5.2.2.4 Reduzierung der Anzahl freihändiger Vergaben

Die Durchführung freihändiger Vergaben sollte aus juristischer Sicht eher die Ausnahme darstellen. Je spezifischer die zu beschaffende Ware bzw. Dienstleistung gestaltet ist desto weniger ist dieser Grundsatz in der Realität umzusetzen. Der polizeispezifische Bedarf bildet hierbei keine Ausnahme. Wie spezifisch der polizeispezifische Bedarf tatsächlich ist, zeigt Abbildung 28.

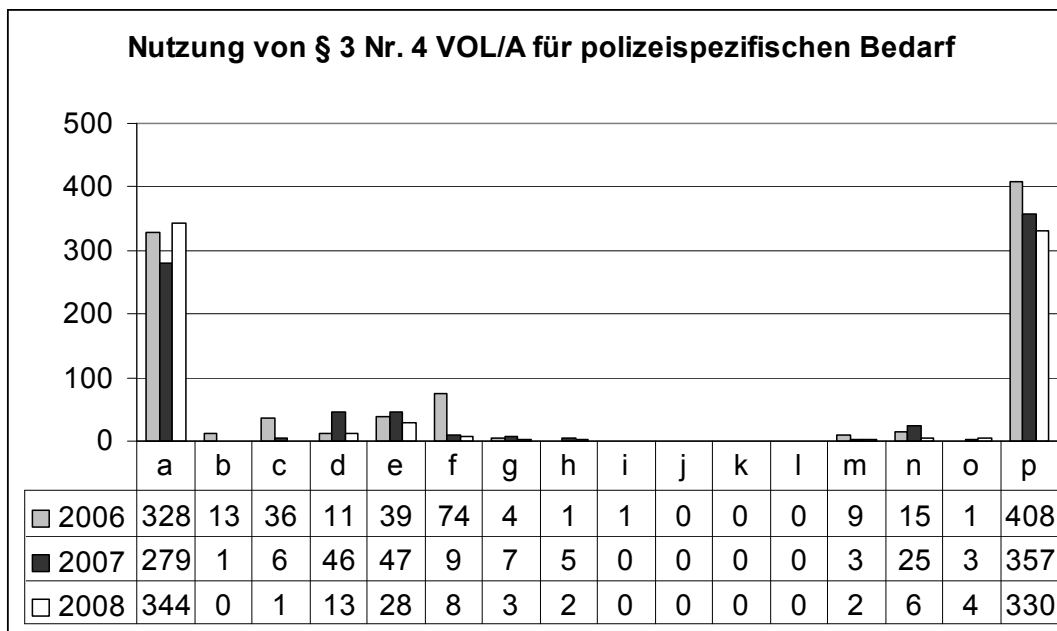


Abbildung 28: Nutzung von § 3 Nr. 4 VOL/A für polizeispezifischen Bedarf (eigene Quelle)

Demnach liegen die wesentlichen Gründe, polizeispezifischen Bedarf freihändig zu vergeben, vor allem in

- der bestimmten polizeispezifischen Ausführungsart nach Vorgabe der Polizei, so dass für die Leistung jeweils nur ein Unternehmen in Betracht kommt (§ 3 Nr. 4 a VOL/A),
- spezifischen Ausführungsbestimmungen (§ 3 Nr. 4 p VOL/A).

Das gesamte weitere Spektrum aus § 3 Nr. 4 VOL/A kommt dagegen kaum zur Anwendung. Insofern lassen sich Bündelungen zur Reduzierung der freihändigen Vergaben im polizeispezifischen Bereich nur vornehmen, wenn die Gründe nach

§ 3 Nr. 4 a und p VOL/A reduziert werden könnten. Dies ist aber nicht erfolgt. Vielmehr gab es eine Verlagerung der Randbereiche hin zur Begründung nach § 3 Nr. 4 a VOL/A. Zumindest ist feststellbar, dass der Einsatz von E-Vergabe im polizeispezifischen Bereich nicht zu einer Reduzierung der freihändigen Vergaben geführt hat.

### 5.2.2.5 Reduzierung von Ad-hoc-Beschaffungen

Nach Biergans<sup>625</sup> sind ad-hoc-Beschaffungen<sup>626</sup> teilweise unvermeidbar. Der „fast track“, also die für Notfälle tolerierte „Abkürzung“ des definierten Beschaffungsvorgangs, muss Beschaffern nach Biergans schon deshalb ein Dorn im Auge sein, weil die Kosten für die eingekauften Leistungen in der isolierten Betrachtung als zu hoch erscheinen. Sie widersprechen den ansonsten geltenden, strikt geregelten Beschaffungsabläufen im Unternehmen. Auch wenn das Wesen der Ad-hoc-Beschaffungen in der Nicht-Planbarkeit besteht, sollte sich mit steigender Anzahl Rahmenverträge ein gewisses Maß an Planung einstellen und damit parallel eine Reduzierung der Anzahl Ad-hoc-Beschaffungen feststellen lassen. Dies ließ sich aber bei der hessischen Polizei ebenso wenig nachweisen wie der Effekt der vermehrten Ausgabe von Haushaltsmitteln zum Jahresende hin (siehe Abbildung 29).

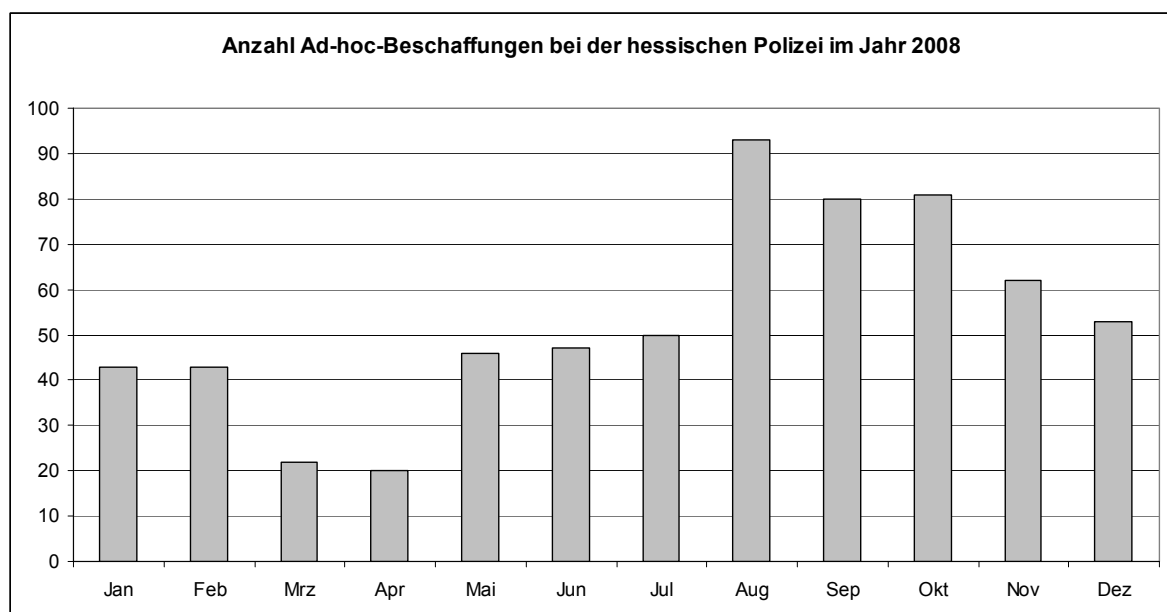


Abbildung 29: Anzahl Ad-hoc-Beschaffungen bei der hessischen Polizei im Jahr 2008 (eigene Quelle)

<sup>625</sup> Biergans, 2006, S. 4.

<sup>626</sup> Ad hoc (lat. für „zu diesem“, „hierfür“) ist eine lateinische Phrase und bedeutet „für diesen Augenblick gemacht“ oder „zur Sache passend“. Im übertragenen Sinne bezeichnet ad hoc improvisierte Handlungen und Dinge, die speziell für einen Zweck entworfen wurden oder spontan aus einer Situation heraus entstanden sind (Wikipedia, 2008, S. 17).

### 5.2.3 Eingabeaufwand bei vollständiger E-Vergabe-Umsetzung

Die hessische Landesregierung sieht in öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen einen hohen Aufwand für Leistungsverzeichnisse und Ausschreibungsverfahren auf Auftraggeberseite und für die Angebotserstellung auf Bieterseite<sup>627</sup>. Der Aufwand stehe dabei oftmals in keinem angemessenen Verhältnis zu den wirtschaftlichen Vorteilen bei öffentlichen Auftraggebern und Bietern. Deshalb hat sie die freihändige Vergabe bei Liefer- und Dienstleistungen bis zu 100.000 Euro<sup>628</sup> je Auftrag (§ 3 Nr. 4 p VOL/A) zugelassen, ohne dass es für diese Vergabeverfahren einer weiteren Begründung bedarf. E-Vergabe bietet neben den Standard-Möglichkeiten zum Führen förmlicher Verfahren auch die Durchführung freihändiger Vergaben an<sup>629</sup>, was sinnvoll ist, denn bestimmte freihändige Vergaben erfordern ein aufwändiges Verfahren<sup>630</sup>. Würden aber alle Verfahren des PTLV, also auch sehr einfache freihändige Vergaben (z. B. mit Auftragswert von 10 Euro), mit E-Vergabe geführt, müssten bis zu 15.000 Verfahren mehr in E-Vergabe geführt werden als bisher (siehe auch Kapitel 5.2.2). E-Vergabe wird im PTLV erst bei freihändigen Vergaben ab einer Wertgrenze von 20.000 Euro genutzt.

### 5.2.4 Kosten zum Betrieb von E-Vergabe

Das BVA<sup>631</sup> gibt an, dass auf Seiten der Beschaffungsstellen einmalige und regelmäßig wiederkehrende Kosten zu unterscheiden sind. Abhängig von ihrer Größe sei neben PC-Arbeitsplätzen für Angebotsbearbeitungen auch ein PC-Arbeitsplatz für die Angebotsöffnung bereitzustellen. Soll die Generierung der Schlüssel ebenfalls in der Dienststelle vorgenommen werden, so sei ein weiterer PC-Arbeitsplatz für die Schlüsselerstellung zu installieren. In Tabelle 21 wird von einem einzigen Arbeitsplatz in einer Beschaffungsstelle ausgegangen. Wenn mehrere PC-Arbeitsplätze gewünscht werden, erhöhen sich die benötigten Mittel entsprechend.

---

<sup>627</sup> HMWVL/HMdIS/HMdF, 2007.

<sup>628</sup> HMWVL/HMdIS/HMdF, 2009.

<sup>629</sup> AIAG, 2007, S. 128.

<sup>630</sup> Vgl. Noch, 2008, S. 25–29.

<sup>631</sup> BVA, 2008a, S. 63.

**Tabelle 21: Behördenseitige Betriebskosten (BVA, 2008a, S. 63)**

<b>Behördenseitige Betriebskosten</b>		
Computer je Beschaffer (falls kein moderner Windows-PC vorhanden)	~ 2.500 Euro	einmalig (wiederkehrend bei steigenden Anforderungen)
Kartenleser je Beschaffer	~ 100 Euro	Einmalig
Signaturkarte je Beschaffer	~ 50 Euro und eine jährliche Gebühr (abhängig vom Anbieter)	Einmalig/ wiederkehrend
Schulung der Mitarbeiter	ca. 1 Tag (entspricht ca. 320 Euro pro Mitarbeiter)	Einmalig
Plattformbetreiber	~ 100 Euro pro Vergabe oder alternativ ein jährliches Fixum	wiederkehrend

Die IKT-Betriebskosten der E-Vergabe-Plattform basieren auf den benötigten Leistungen der Rechenzentren. Beim hessischen Geschäftsmodell<sup>632</sup> für E-Vergabe setzen sich die Gesamtkosten zusammen aus

- variablen Kosten (Datenspeicherung und –sicherung),
- variablen Personalkosten (Verfahrensbetrieb, Softwarepflege, Datenbankmanagement),
- fixen Kosten (Infrastruktur, Basisbetrieb).

Diese Kosten werden auf alle beteiligten Vergabestellen umgelegt und zwar bezogen auf die Benutzerzahl, gestaffelt nach

- Kunden mit Benutzerzahl < 100 = xxx Euro/Benutzer/Jahr,
- Kunden mit Benutzerzahl > 100 = yyy Euro/Benutzer/Jahr.

Dieses Modell ist die Kalkulationsgrundlage für monatliche Pauschalen, die am Jahresende in einer exakten Berechnung („Spitzabrechnung“) ausgeglichen werden. Bei einem Planungsansatz von 75.000 Euro pro Jahr für das PTLV und einem jährlichen Aufkommen von vermutlich 750 Vergaben pro Jahr in der Vergabestelle des PTLV kann der in Tabelle 21 angegebene Kostenansatz des BVA als realistisch angesehen werden.

<sup>632</sup> Ein Geschäftsmodell ist ein Modell, das bezogen auf eine Geschäftsaktivität die beteiligten Akteure und ihren Beitrag zur Wertschöpfung nennt sowie die Einnahmequellen und Risiken, die die Geschäftsaktivität eröffnet, beschreibt (Breitner/Fandel, 2006, S. 111). Vgl. auch BVA, 2008a, S. 62–70.



### 5.2.5 Ergebnisdiskussion zu Hypothese 1

Nach Hypothese 1 sollen sich durch den Einsatz von E-Vergabe Einsparungen in der öffentlichen Beschaffung erzielen lassen. Als Einsparung wurden die Senkung vorzuhaltender Haushaltsmittel sowie die Reduzierung einzusetzender Vollzeit-äquivalente betrachtet und die Kosten für den Betrieb von E-Vergabe gegenüber gestellt. Ebenfalls wurde erhoben, inwieweit eine Steuerung mit Benchmarking möglich ist.

Die Betrachtung der Aktivitäten innerhalb der Vergabestelle, also der Wirkung von E-Vergabe im engeren Sinne, ist recht ernüchternd. Mit E-Vergabe lässt sich keine Reduzierung von Prozess-Schritten erzielen. Vergabestellen, die eine hohe Anzahl niedrigpreisiger freihändiger Vergaben bearbeiten, müssen sogar damit rechnen, dass der Aufwand zur Nutzung von E-Vergabe das Einsparungspotenzial bei Ausschreibungen durch den Eingabeaufwand übersteigt. Kosteneinsparungen sind vor allem beim Führen europäischer und besonders nationaler Vergabeverfahren zu erwarten. Je mehr nationale Verfahren geführt werden desto eher rechnen sich die Kosten zum Betrieb von E-Vergabe. Dazu bedarf es ausreichend gebündelter Bedarfe und einer Personalausstattung mit qualifiziertem und erfahrenem Personal.

Mit E-Vergabe lässt sich die Anzahl freihändiger Vergaben bei standardisierbaren Leistungen reduzieren, ad-hoc-Beschaffungen bleiben dagegen von E-Vergabe unbeeinflusst.

Durch Bündelung (E-Vergabe im weiteren Sinne) sind eine Vielzahl Möglichkeiten gegeben. Die Anzahl Vergaben lassen sich reduzieren, z. B. durch die Reduzierung verschiedener Materialien oder durch Lageroptimierung. Bündelung kann auch durch gegenseitige Informationsweitergabe funktionieren. Allerdings entziehen sich die Polzeispezifika einer vollständigen Bündelung, obwohl Standards vorliegen.

Kosteneinsparungen sind bei der Ausschreibung/Vergabe durch Funktionsbündelung zu erzielen. Allerdings sind diese bei Rahmenverträgen nur schwer nachweisbar. Ebenso sind bei gebündelten Einkäufen Einsparungen möglich, wobei die eingeführte Kontrollstruktur zu deutlich höherem Prozessaufwand bei der Bündelung führt. Eingeschränkte Zugriffsmöglichkeiten auf Internetseiten von Lieferanten über Internet-PC begrenzen die Markterkundung.

### **Konsequenz**

Dass sich mit E–Vergabe Einsparungen erzielen lassen, ist nachweisbar. Allerdings würde es nicht ausreichen, nur eine E–Vergabe–Software einzuführen. Dazu bedarf es umfangreicher vorheriger und auch begleitender Arbeiten, um eine optimale Wirkung zu erzielen.

Die Bündelung der Vergabeverfahren in einer Zentralstelle hat sich bewährt und ist letztlich sogar zwingende Voraussetzung, um die Vorteile von E–Vergabe nutzen zu können. Zentral vorgehaltenes Rechts– und Erfahrungswissen bieten die Möglichkeit, Ausschreibungen mit reduziertem internen Aufwand so vorzubereiten, dass sie zielgerichtet auf einen breiten Markt treffen und zu Beschaffungen mit einem reduzierten Ansatz von Haushaltsmitteln führen, die von den Bedarfsstellen in vollem Umfang nutzbar sind und deren Bedarfe voll erfüllen.

Die E–Vergabe–Software kann gut vorbereitete Vergabestellen bei der Reduzierung eigener Schwachstellen unterstützen. Ohne Vorbereitung kann sie es nicht.

## **5.3 Ansätze zu Hypothese 2: Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung**

Mit E–Vergabe soll eine höhere Transparenz, Qualität und Effizienz erreicht werden können. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht der Ansatz einer leistungsfähiger und wirtschaftlicher arbeitenden öffentlichen Verwaltung. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit dies beim Gesamtpaket „hessische Polizei“ möglich ist. Im Mittelpunkt stehen dabei die landesweite Vereinheitlichung der Verwaltung in Hessen sowie die Qualität und die Verteilung der Einkäufe über das Jahr.

### **5.3.1 Landesweite Vereinheitlichung der Verwaltung in Hessen**

Die Nutzung von E–Vergabe bedingt die Verwendung gleichartiger Dokumentenformate, gleiche Abläufe in der E–Vergabe–Anwendung für die Mitarbeiter sowie eine zentrale Ablage und Archivierung der Dokumente. Durch eine für die Anwender gewohnte Umgebung wird das schnelle Ausfüllen der Formulare mit Inhalten auf einer immer gleichen Bedienoberfläche ermöglicht. Die zentrale Ablage führt wiederum zu einem schnellen Auffinden der Dokumente in der zentralen Ablage. Damit werden Fehlerquellen ausgeschaltet, so dass die Zufriedenheit interner und externer Beteiligter steigt. E–Vergabe lässt eine einfache Anpassung aufgrund von Gesetzesänderungen zu. Alle gängigen Formulare, wie z. B. EU–Formulare oder die VOL–relevanten Formulare aus dem Vergabehandbuch des Bundes, sind in ihrer jeweils aktuellen

Fassung zu integrieren und werden je nach Vergabeart und –verfahren automatisch vom System ermittelt und durch den Workflow dem Prozess beigeleitet. Dadurch erhalten die Fachlichkeiten im PTLV und die Bieter landeseinheitliche Formulare zur Prüfung bzw. zur Angebotserstellung. Der dabei einheitliche erzeugte Vergabevermerk lässt sich durch Prüfbefugte einfach auswerten.

### 5.3.1.1 Vereinheitlichung von Aktenzeichen

Mit E-Vergabe lässt sich ein eindeutiges, nach außen kommunizierbares Aktenzeichen erzeugen. Eine Vereinheitlichung aller im Workflow der hessischen Polizei erzeugten Aktenzeichen ist damit allerdings nicht erzielt worden. Dies liegt daran, dass das von E-Vergabe bereitgestellte Aktenzeichen erst zum Zeitpunkt des Eintrags in E-Vergabe erzeugt wird, vorher aber bereits mehrere OEn Vorleistungen erbracht haben, die mit Aktenzeichen dokumentiert werden. Abbildung 30 zeigt das Dilemma. Zunächst dokumentieren die Bedarfsträger mit einem Aktenzeichen, dass sie den Vorgang an die Fachlichkeit gegeben haben. Diese wiederum dokumentiert die Abgabe an das HSG V 1. Das dort erstellte Aktenzeichen stellt erstmals ein übergeordnetes Ordnungskriterium dar. Auf Basis dieses Aktenzeichens erfolgt die zentrale Ablage im HSG V 1. Die anschließend erzeugten Aktenzeichen aus E-Vergabe und bei der Bestellung in SAP R/3<sup>TM</sup> werden dem Aktenzeichen vom HSG V 1 untergeordnet. Die Suche nach diesen Aktenzeichen lässt sich über Listen steuern, die im HSG V 1 geführt werden.

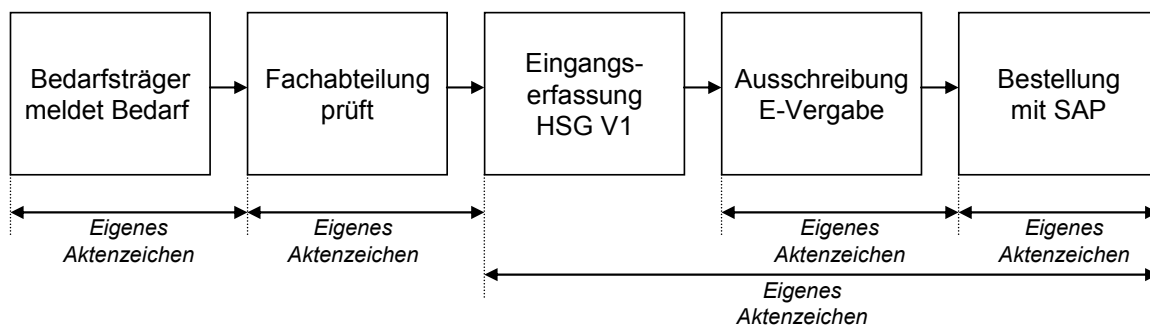


Abbildung 30: Keine Vereinheitlichung von Aktenzeichen (eigene Quelle)

### 5.3.1.2 Vertragsverbesserung

Eine weit verbreitete Methode zur Vertragsfindung ist die Einigung auf ein Dokument mit dem bereits vorhandenen Verhandlungspartner. Bei einer freihändigen Vergabe ohne vorherige Leistungsdefinition wird der Verhandlungspartner darauf drängen, seine eigenen Bedingungen möglichst in den Vordergrund zu bringen. Der Vorteil einer

Ausschreibung besteht darin, dass Verträge auf Leistungsbeschreibungen basieren<sup>633</sup>. Mit E-Vergabe steigt die Neigung, diese Form der Vertragsbildung voranzutreiben. Im PTLV forciert die Vergabestelle diese Sichtweise, so dass sukzessive mehr Verträge nach Ausschreibungen zustande kommen. Allerdings hält das HSG V 1 daneben auch eine Vielzahl Verträge, für die keine Ausschreibung erfolgt. Hierbei handelt es sich um Verträge zur Sicherung von Standorten für die Nutzung des Analogfunks. Die Standorte stehen fest und können kaum verändert werden. Ziel muss es sein, künftig auch diese freihändigen Vergaben in E-Vergabe basierend auf Leistungsbeschreibungen aufzunehmen.

### 5.3.2 Reduzierung von Schnittstellenproblemen

Damit die Beschaffungskette von der Benennung des Bedarfs durch den Bedarfsträger bis hin zur Lieferung an ihn besser läuft, müssen die Übergabe der Anforderung von der Bedarfsstelle zur Fachlichkeit und von dort zur Vergabestelle ständig verbessert werden. Beim PTLV sind diesbezügliche Schnittstellenregelungen in den vorhandenen Vorschriften eingearbeitet bzw. bereits vor der Einführung von E-Vergabe getroffen worden. Ziel ist es, den Feststellungen aus dem internen Optimierungsprojekt des PTLV<sup>634</sup> („Es gibt zu viele Schnittstellen im Haus“ bzw. „Die Vergabestelle hat bei der Lieferantenauswahl eine andere Prämisse als die Fachlichkeit“) entgegenzuwirken oder zumindest verständlich zu machen, wo eine solche Sichtweise gerechtfertigt ist.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob dies gelungen ist.

#### 5.3.2.1 Optimierung durch organisationsübergreifende Abarbeitungsliste

Zu den wesentlichen Aktivitäten im Beschaffungsmanagement gehört nach Klaus/Staberhofer/Rothböck<sup>635</sup> das Monitoring der Beschaffungsmaßnahmen hinsichtlich Erreichung der Zielgrößen. Schwäche des bisherigen Monitoring im Beschaffungsprozess<sup>636</sup> der Polizei in Hessen war oftmals die Ausrichtung nach rein monetären Zielen, d. h. optimale Verausgabung der budgetierten Haushaltsmittelansätze. Die an örtlichen Gegebenheiten orientierte Sicht der Bedarfsstelle wurde dabei in den Hintergrund gerückt. Als Folge zeigte sich gegenseitiges Unverständnis über die unter-

---

<sup>633</sup> Nach Kirch besteht bei der Änderung laufender Verträge sogar eine Ausschreibungspflicht (Kirch, 2008, S. 16–17).

<sup>634</sup> Held, 2006, S. 17.

<sup>635</sup> Vgl. Klaus/Staberhofer/Rothböck, 2007, S. 161.

<sup>636</sup> Vgl. Schütt, 2006, S. 468–469.

schiedlichen Sichtweisen der an den Prozessen beteiligten Fach- und Bedarfsstelle. Einerseits wurden seitens der Polizeitaktiker Aufträge früher benötigt als bislang kommuniziert und andererseits stuften sie die bislang als dringend benannten Maßnahmen nach einer Lageänderung<sup>637</sup> unvermittelt in der Priorität herab. Die dabei von den Polizeitaktikern vermeintlich ausgemachte mangelnde Flexibilität wurde dem Vergaberecht sowie dem PTLV als „Bürokratie“ angelastet. Auf Fachseite im PTLV wurden die Wechsel als „mangelnde Planungsfähigkeit von Polizisten“ angeprangert. Dass es sich dabei nicht um polizeispezifische Probleme handelt, zeigen Klaus/Staberhofer/Rothböck, die ähnliche Phänomene im Fertigungsprozess der Industrie festgestellt hatten und daraufhin konstatierten: „Die Antwort<sup>638</sup> ist eigentlich ganz einfach: weil sich eben die Kundenwünsche geändert haben, wir es erst heute wissen und jetzt eben darauf reagiert werden muss“.

Das PTLV hat darauf reagiert und eine organisationsübergreifende priorisierte Abarbeitungsliste initiiert. Bei der Abarbeitungsliste handelt sich um eine einfache MS-EXCEL<sup>TM</sup>-Liste, die in einem Dateiordner (einer sogenannten Daten-Share) zur Verfügung gestellt wird. In der Abarbeitungsliste werden Basisdaten zur Maßnahme und ein Zeitstrahl in Wochengenauigkeit geführt (siehe Abbildung 31). Damit die Abarbeitungsliste übersichtlich bleibt, werden mit ihr nur Beschaffungsmaßnahmen zu polizeispezifischem Bedarf mit einem Warenwert über 25.000 Euro geführt. Maßnahmen unter diesem Warenwert werden mit der gleichen Methodik, allerdings ohne Zeitstrahl, in separaten Listen (Kapitel 5.2.1.1.2) geführt. Das Führen der Abarbeitungsliste beschleunigt zwar keine kurzfristigen Maßnahmen, schafft aber bei den Polizeitaktikern mehr Akzeptanz, wenn die Beschaffungsorganisation die Beschaffung als schwierig einstuft und sie fragt nach, welche laufenden Beschaffungen zurückgestellt werden sollen.

Den HSG-Leitern, ihren Vertretern und der Leitung der Vergabestelle wurde ein technisches Schreibrecht für die Datei eingeräumt. Anderen Funktionsträgern in anderen Organisationen, z. B. HMdIS, Leitungen der Polizeibehörden oder Beschaffungsorganisationen, wurde ein technisches Leserecht erteilt. Damit haben alle Beteiligten zu jeder Zeit die gleiche Info über die beim PTLV abgearbeiteten Beschaffungsmaßnahmen und deren Sachstände, also im Grunde ein ähnliches Prinzip

---

<sup>637</sup> Lageänderung ist ein polizeispezifischer Begriff. Eine Lage bezeichnet die polizeiliche Sicht zu einer konkreten Situation bzw. zu konkreten Sachverhalten.

<sup>638</sup> Die Fragen hießen: „Wie kann es sein, dass eine gestern dringlich abgearbeitete Arbeitsfolge durch Verschiebung des Bedarfstermins des Fertigungsauftrags aus heutiger Sicht viel zu früh sein soll? Warum ist der Auftrag, der gestern auf der Abarbeitungsliste noch weit hinten lag, heute so dringlich“ (Klaus/Staberhofer/Rothböck, 2007, S. 161).

wie an der Börse. Dies reduziert Nachfragen zu Vorgängen, Unzufriedenheit über Sachstände und gibt allen Beteiligten die gleiche Möglichkeit zum Monitoring.

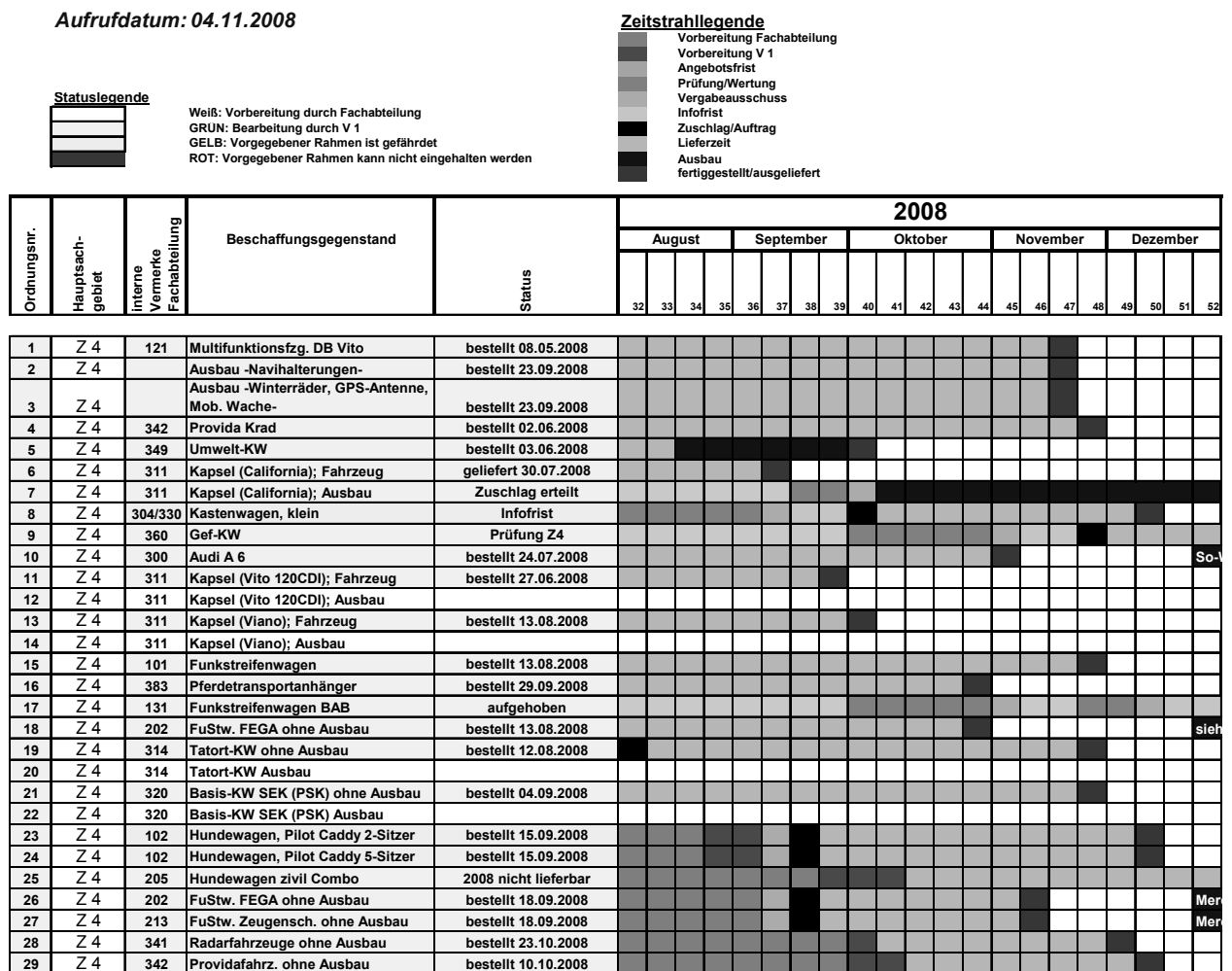


Abbildung 31: Abarbeitungsliste im PTLV (verkürzt, eigene Quelle)

Ein zunächst vermuteter „Neidfaktor“<sup>639</sup>, weil durch die Veröffentlichung aller zentralen Beschaffungsvorhaben auch Ungleichgewichte in der jährlichen Beschaffung transparent wurden, stellte sich nicht ein. Vielmehr wurde dem Autor im Rahmen der Besprechungen der AG Beschaffung durchweg Zufriedenheit über die Kenntnis der Sachverhalte mitgeteilt.

### 5.3.2.2 Verbesserte Zusammenarbeit durch Beteiligung

Vor der Veröffentlichung einer Ausschreibung ist es sinnvoll, dass die Vergabestelle der Fachlichkeit die erstellten Vergabeunterlagen zur Prüfung übermittelt. Eigentlich müsste es zwar ausreichen, wenn die Fachlichkeit ihre Leistungsbeschreibung der

<sup>639</sup> Vgl. Coppetti, 2007, S. 38–39.

Vergabestelle übergibt, aber erfahrungsgemäß weisen deren Leistungsbeschreibungen Schwachstellen auf. Außerdem lässt sich so eine gegenseitige Kontrolle umsetzen. Zumindest kann die Fachlichkeit mehr Vertrauen gegenüber der Vergabestelle entwickeln, wenn die Vergabestelle Änderungsvorhaben oder zumindest eigene Entwürfe der Fachlichkeit zur Verfügung stellt. Eine verbesserte Zusammenarbeit wird dann zu besseren Leistungsbeschreibungen führen, was wiederum die Chancen steigert, bessere Ausschreibungsergebnisse zu erzielen.

Das in Hessen eingesetzte Modul E-Vergabe ist auf diesen Informationsaustausch ausgelegt und lässt die Erstellung von PDF-Dokumenten zu<sup>640</sup>. So können alle von der Vergabestelle fertig gestellten Dokumente in PDF gewandelt und per Mail an die Fachlichkeit übermittelt werden. Dies wird im PTLV so umgesetzt. Eine stetige Steigerung der Qualität von Leistungsbeschreibungen konnte nach Auskunft der Vergabestelle bereits festgestellt werden, so dass sie von der grundsätzlichen Wirkung dieser Verfahrensweise ausgeht.

### **5.3.2.3 Zentraler Eingang von Bedarfsmeldungen**

Damit die Abarbeitung aller bei den Beschaffungs-OE eingehenden Beschaffungsvorgänge überwacht werden kann, bedarf es einer zentralen Informationsbündelung und Steuerung. Vor Einführung des HSG V 1 nutzten die Bedarfsstellen sämtliche Übermittlungswege zu den ihnen bekannten Ansprechpartner im PTLV, um einen Beschaffungsvorgang zu veranlassen (persönlich, telefonisch, per Fax, per E-Mail oder schriftlich in Papierform). Dies führte zu einer schwer zu koordinierenden Abarbeitung der Vorgänge. Deshalb kam es häufig zu Verzögerungen bei der Beschaffung oder zu ungenauer Bedarfserfüllung. Die Behördenleitung des PTLV hat darauf reagiert und veranlasst, dass alle Bedarfsmeldungen zentral im HSG V 1 eingehen, dort registriert und dann weiter im PTLV verteilt werden<sup>641</sup>.

Allerdings hätte diese Maßnahme alleine nicht ausgereicht. Könnte der gesamte Personalbestand der hessischen Polizei jedes Einzelanliegen unmittelbar beim HSG V 1 vortragen, wäre das HSG V 1 hoffnungslos überlastet. Daher wurde die Kommunikationsmöglichkeit mit dem HSG V 1 begrenzt. In der neuen Kommunikationsstruktur (siehe Abbildung 32) nimmt das HSG V 1 Bedarfsmeldungen nur noch von den bei den

---

<sup>640</sup> AIAG, 2007, S. 37.

<sup>641</sup> Auch der Hessische Rechnungshof ist der Meinung, dass eine zersplitterte Zuständigkeit die Steuerung, den Aufgabenvollzug und die Kontrolle erschwert und zu ineffizientem Verwaltungshandeln führt. Er schlug parallel zur Umsetzung im Bereich der Polizei 2007 vor, die Beschaffungsaufgaben der Polizeiverwaltung soweit wie möglich zu zentralisieren (HRH, 2007, S. 194).

Behörden bereits eingerichteten Beschaffungs-OE entgegen. Meldungen anderer OE werden unbearbeitet an die zuständige Behörde geleitet<sup>642</sup>. Die neuen Kommunikationswege erfuhren eine Konsolidierung in der Form, dass die Mitarbeiter in den Beschaffungs-OE eine persönliche Beziehung zu den Mitarbeitern in der Vergabestelle entwickelten, was zunehmend die Abarbeitung von Fragestellungen beschleunigte<sup>643</sup>.

### Zentralisierung der Bedarfsmeldungen

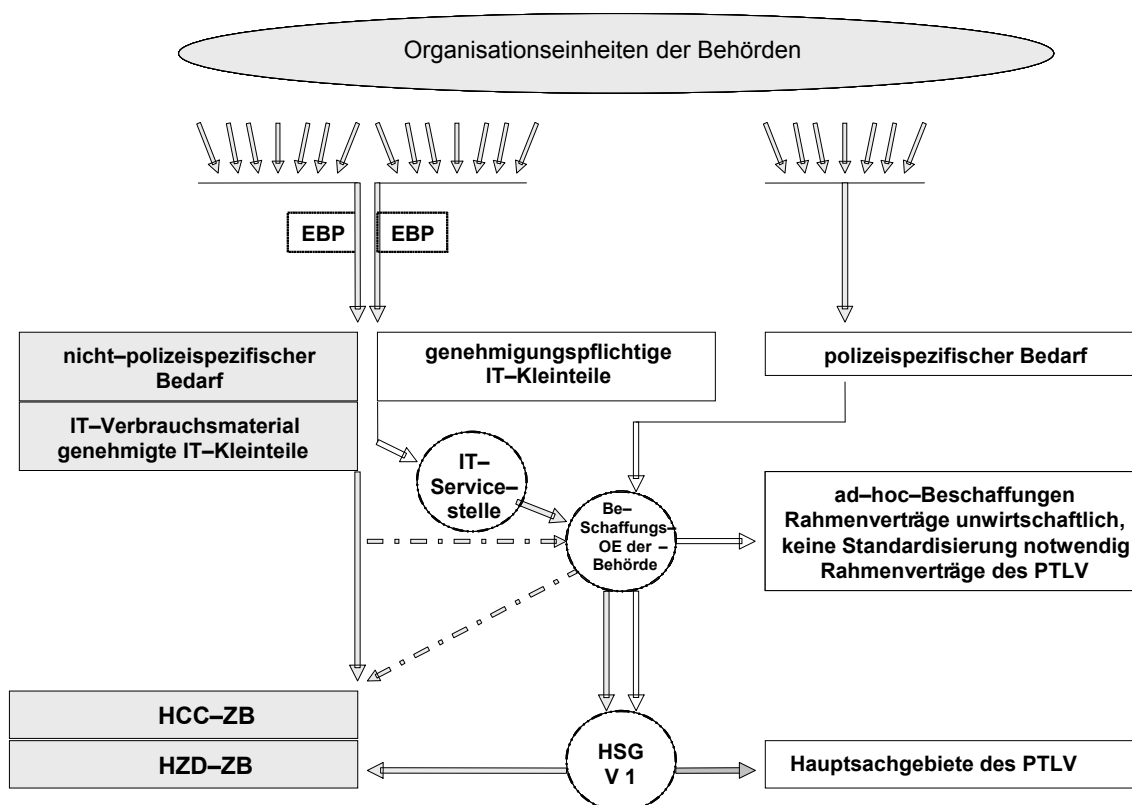


Abbildung 32: Zentralisierung der Bedarfsmeldungen (eigene Quelle)

Die Anzahl der Beschwerden wegen nicht umgesetzter Beschaffungsmaßnahmen nahm schon 2007 merklich ab<sup>644</sup>. Um Missverständnisse hinsichtlich der Anforderungen der öffentlichen Auftraggeber zu vermeiden, wurde ein einheitliches Formular für die Bedarfsmeldungen festgelegt und zur besseren Übermittlung in elektronischer Form mit eindeutiger Vorgangsnummer zur Verfügung gestellt. Bei Fragestellungen der

<sup>642</sup> Die Beschaffungs-OEn hatten um diese Regelung gebeten, nachdem sie massiv von den Bedarfsstellen ihrer Behörde umgangen worden waren. Die Bedarfsstellen hatten Beschaffungsanträge direkt beim PTLV abgegeben und damit den Behörden die Kontrollmöglichkeit des fachlichen Bedarfs entzogen.

<sup>643</sup> Durch diese Maßnahme kommunizieren Mitarbeiter der gleichen Aufgabenstellen in der gleichen Fachsprache miteinander. Dadurch sanken Sprachbarrieren und es sank die Kommunikationsfehlerquote.

<sup>644</sup> Eine konkrete Statistik liegt hierzu aber nicht vor, da ein Beschwerdemanagementsystem noch nicht etabliert ist.



Beschaffungs-OE beim PTLV müssen damit nicht mehr fehleranfällige Fachbegriffe verwendet werden, sondern mit Angabe der Vorgangsnummer können die angefragten Sachverhalte schneller gefunden werden.

#### 5.3.2.4 Periodische Besprechung der Beschaffungsleiter

Die zuvor erläuterte Zentralisierung des Eingangs von Bedarfsmeldungen wird flankiert durch periodische Besprechungen der Beschaffungsleiter bei der hessischen Polizei, Arbeitsname: AG Beschaffung. Allein innerhalb des ersten Jahres nach Einführung der Zentralisierung wurden 12 Besprechungen zur Synchronisierung der Beschaffungssachstände durchgeführt. Mit fortschreitender Entwicklung von Routine und Zugewinn von gegenseitigem persönlichem Vertrauen wurden die von den Behörden vorgestellten Themen zunehmend als zentrale Fragestellungen behandelt und nicht mehr individuell. Zusätzlich erfolgen periodische Evaluationen der Arbeitsweisen in den Behörden und in der Vergabestelle des PTLV, so dass die Anzahl persönlicher Beschwerden reduziert und die Erarbeitung allgemeiner Optimierungen erhöht werden konnte. In der AG Beschaffung werden auch Problemstellungen der Behörden mit den ZBSStn HCC-ZB und HZD-ZB erörtert. Die Ergebnisse der Erörterungen werden den Behörden in der AG Beschaffung zur Umsetzung vorgestellt (siehe Abbildung 33).

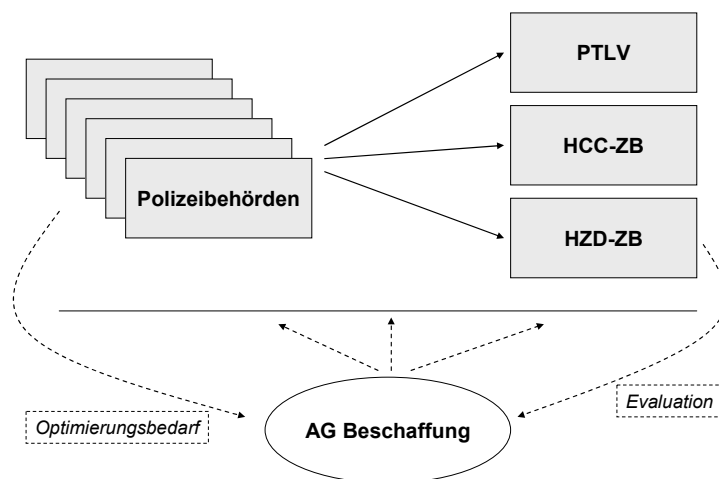


Abbildung 33: AG Beschaffung der hessischen Polizei (eigene Quelle)

Durch die Bündelung der Beschaffung bei den dezentralen Bedarfsstellen, i. d. R. bei den OE Z 31 der Dienststellen, und der Einrichtung der AG Beschaffung wurden die Beschaffungskommunikation strukturiert und der Informationsfluss verbessert. Die für Beschaffung Verantwortlichen wurden auf eine überschaubare Anzahl Beschäftigte reduziert sowie deren Aufgaben konkret beschrieben und die einzuhaltenden Beschaffungsprozesse definiert. Die Sitzungen der AG Beschaffung haben nach

Auskunft der Beteiligten ebenfalls maßgeblich zu positiven Ergebnissen geführt. Die Abarbeitung von Aufträgen wurde transparenter. Das Verständnis sowie die Akzeptanz der Beschaffungsverantwortlichen innerhalb der hessischen Polizei und zum PTLV haben sich verbessert. Festzustellen war allerdings auch, dass die gemeinsam von PTLV und den Behörden erarbeitete Beschaffungskonzeption bei den „Nicht-Beschaffern“ noch nicht vollständig oder teilweise sogar gar nicht angekommen war bzw. umgesetzt wurde. Die Fachlichkeiten des PTLV und die Bedarfsträger der Behörden müssen sich selbst nach nahezu drei Jahren Laufzeit teilweise immer noch an die neuen Prozesse gewöhnen.

### **5.3.2.5 Reduzierung von Planungsfehlern bei Beschaffungsprojekten**

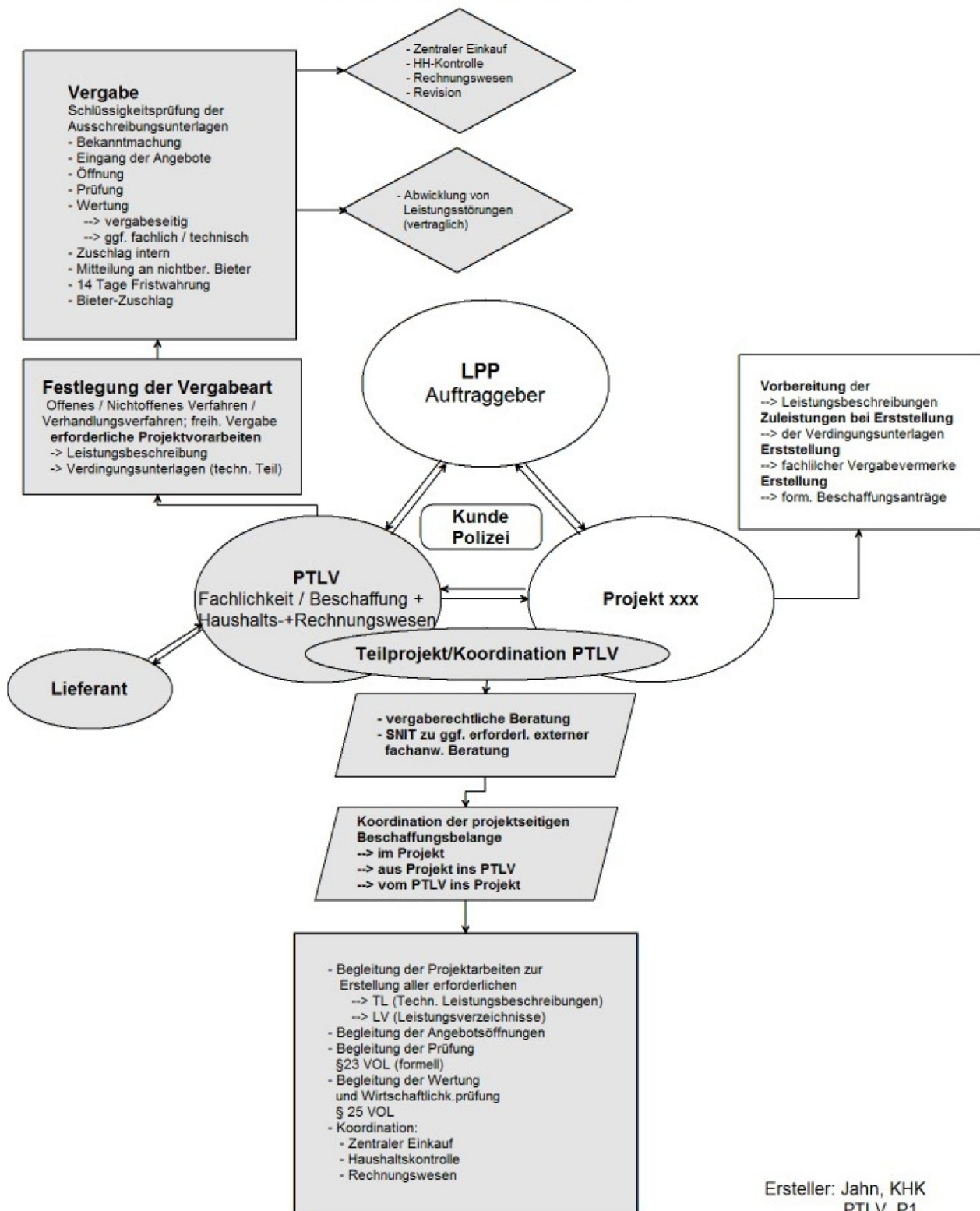
Im Zuge der Evaluation im PTLV<sup>645</sup> wurde festgestellt, dass in Projektplänen dem Beschaffungsaspekt zu wenig Raum gelassen oder die Beschaffungsthematik nebensächlich behandelt wurde. Gerade bei Projekten, die Verfahren mit hochwertiger Technologie einführten, wurde der Zeitaufwand für die Beschaffungsmaßnahme unterschätzt, was dazu führte, dass Projekttermine, die sich auf die Beschaffungsprozesse bezogen, grundsätzlich gefährdet waren. Das PTLV hat darauf reagiert und in den Projekten „Uniform blau“, „Fuhrpark“ und „IT-Client 2007“ der hessischen Polizei (alle im Jahr 2007) Beschaffungsthemen jeweils in einem separaten Teilprojekt (TP) „Beschaffung“ abgearbeitet. Ein solches TP muss vor allem eine Risikoanalyse für die miteinander in Abhängigkeit stehenden Vorgänge vornehmen. Dazu bedarf es der Methodenkenntnis über die Vorgehensweise im Beschaffungswesen. Deshalb wurde die Rolle eines Koordinators eingeführt. Der Koordinator bestimmt die Kommunikation zur Vergabestelle und unterbindet den direkten Zugriff der Projektmitarbeiter auf die Regelorganisation (siehe Abbildung 34). So wird die Vergabestelle von unnötigen Informationsanfragen oder wenig ergiebigen Projekt-sitzungen entlastet.

Der vom Projekt eingesetzte Koordinator bündelt alle anfallenden Fragestellungen zur Beschaffung, sofern er sie trotz seines Erfahrungsschatzes selbst nicht beantworten kann. Durch den Koordinator wird die Vergabestelle zielgerichtet mit Fragen konfrontiert und ist in der Lage, ihre Arbeitszeit effizienter zu gestalten.

---

<sup>645</sup> Laux, 2007a.

**Serviceleistungen des PTLV  
 für/in Projekte(n)  
 mit Beschaffungsverfahren**



Ersteller: Jahn, KHK  
 PTLV, P1  
 Stand: 03.04.2008

Abbildung 34: Abgrenzung Beschaffungsprojekt zur Regelorganisation (Jahn, 2008)

### 5.3.3 Qualitätssteigerung im Vergabeprozess

Eines der Ziele zur Steigerung der Kundenzufriedenheit ist die Steigerung der Qualität<sup>646</sup>. Bereits die Einführungsunterlagen zu E-Vergabe prognostizierten, dass E-Vergabe zu einer Qualitätssteigerung der Vergabeunterlagen und dies wiederum zur Effektivitätssteigerung im Ausschreibungsprozess und damit zur effektiveren Beschaffung führen wird. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob dies tatsächlich auch erfolgt oder ob es bei den Absichten geblieben ist.

#### 5.3.3.1 Zum Erkennen inhaltlicher Fehler

Vor der Einführung von E-Vergabe musste die Überprüfung des Ausschreibungstextes organisatorisch sichergestellt werden. Es war möglich, dass der zuständige Sachbearbeiter einen Ausschreibungstext veröffentlichen konnte, ohne dass der Text zuvor der Führungskraft gezeigt wurde. In diesen Fällen wurde die Führungskraft erst im Laufe der Angebotseingänge durch Andere (Fachlichkeit, Bieter) auf Fehler aufmerksam gemacht. Im ungünstigsten Fall musste die Ausschreibung aufgehoben und wieder neu begonnen werden.

Um die in öffentlichen Verwaltungen übliche Arbeitsteilung und Hierarchisierung von Arbeitsabläufen nachzubilden, sieht die in Hessen eingesetzte E-Vergabe sogenannte Abzeichnungsschritte durch die berechtigten Führungskräfte vor<sup>647</sup>. Wenn als Folgeschritt eine solche Abzeichnung ansteht, wird der Bearbeiter der vorangegangenen Aufgabe in E-Vergabe darüber informiert, welche Abzeichnungsschritte anstehen und von wem sie durchgeführt werden sollen. Ein Restrisiko besteht allerdings darin, dass der verantwortliche Abzeichnungsbefugte seiner Aufgabe nicht in der erforderlichen Qualität nachkommt.

Bei den im PTLV berechtigten Abzeichnungsbefugten, dem Leiter der Vergabestelle und dessen Vertreter, hat sich diese Funktionalität als wirksam erwiesen. Fehlerhafte elektronische Vorlagen wurden bemerkt und die Korrektur veranlasst. Seit Einführung von E-Vergabe sind solcher Art Fehler nicht mehr entstanden.

---

<sup>646</sup> Vgl. Rezagholi, 2004, S. 36.

<sup>647</sup> AIAG, 2007, S. 29.

### 5.3.3.2 Transport- und Liegezeiten

Transport- und Liegezeiten entstehen vor allem bei der schriftlichen Übermittlung von Vorgängen. Vor der Einführung von E-Vergabe im PTLV wurden die Leistungsbeschreibungen sowie die Verdingungsunterlagen elektronisch (mittels MS-WORD<sup>TM</sup>) erstellt und per E-Mail zwischen der Vergabestelle und der Fachabteilung ausgetauscht. Im Zuge der Einführung von E-Vergabe wurde diese Methodik beibehalten und durch die Werkzeuge in E-Vergabe ergänzt. Eine Veränderung der Transport- und Liegezeiten hat sich dadurch nicht ergeben, weil die Informationsweitergabe auch weiterhin durch E-Mail erfolgt.

### 5.3.3.3 Verhinderung von Straftaten beim öffentlichen Auftraggeber

Die Palette der denkbaren Straftaten beim öffentlichen Auftraggeber ist breit<sup>648</sup>. Dass Korruption nur eine Facette in der Skala von geringer bis hoher krimineller Energie darstellt, zeigt ein Fall beim PTLV im Jahre 2005<sup>649</sup>. Ein leitender Angestellter und Fachmann für Kommunikationstechnik beim PTLV hatte in Zusammenhang mit Handykäufen 300.000 Euro auf ein Privatkonto umgeleitet<sup>650</sup>. Das Landgericht Wiesbaden verurteilte ihn wegen Betrugs zu drei Jahren und neun Monaten Haft. Er verlor dadurch seinen Arbeitsplatz. Aber der Fall reichte viel weiter, denn das Ansehen des PTLV hatte unter diesem Fall erheblich gelitten. Außerdem wurde in einem Untersuchungsausschuss im Hessischen Landtag<sup>651</sup> die Qualität der Dienstaufsicht des zuständigen HMdIS in Zweifel gezogen und der verantwortliche Minister, Volker Bouffier (CDU), von der Opposition zum Rücktritt aufgefordert. Die Zeugenliste des Untersuchungsausschuss enthielt auch den Namen des ehemaligen Bundesverteidigungsministers Franz Josef Jung (CDU). Er stand 1999 der Hessischen Staatskanzlei vor, die zu dieser Zeit durch ein Schreiben eines Polizeimitarbeiters mit ersten Vorwürfen gegen den leitenden Angestellten konfrontiert wurde. Als Folge der Unter-

<sup>648</sup> Vgl. von Maravic, 2007, S. 45–94.

<sup>649</sup> Vgl. HMdIS, 2005.

<sup>650</sup> Das VG Meiningen liefert hinsichtlich der Schwere der Tat einen Hinweis bezüglich der Entfernung vom Dienst: „Manipuliert ein Beamter ein Verfahren zur Vergabe eines Auftrages der öffentlichen Hand, mit dessen Durchführung er betraut ist, führt dies nicht zwangsläufig zu einer Entfernung aus dem Dienst. Eine Entfernung aus dem Dienst ist aber dann in Betracht zu ziehen, wenn die Tatbegehung unter der missbräuchlichen Ausnutzung dienstlich erworbener spezieller Kenntnisse im Vergabeverfahren erfolgte oder der verursachte Schaden erheblich ist (hier: ca. 44.000 Euro) oder zusätzlich weitere strafbare Handlungen (hier: Urkundenfälschung) begangen wurden; maßgeblich sind dabei die konkreten Umstände des Einzelfalles“ (VG Meiningen, Urteil vom 16.08.2007, <http://www.jurion.de/login/login.jsp?goToUrl=../urteil/190002.html&docid=1-190002>).

<sup>651</sup> Vgl. Hessischer Landtag, 2005.

suchung wurde die Leitung des PTLV (Präsident und Vizepräsident) ausgetauscht und die Behörde vollständig umorganisiert (siehe auch Kapitel 5.1.3). Dabei wurde eine Revision gebildet und ein Vergabeausschuss mit den Abteilungsleitern des PTLV unter Führung der Vizepräsidentin besetzt. Das HSG V 1 betreibt die Geschäftsführung des Vergabeausschusses und legt der Revision alle Beschaffungsmaßnahmen vor. Die Revision hat zusätzlich Zugriff auf E-Vergabe und kann damit ständig die Fortschreibung der Beschaffungsmaßnahmen einsehen. E-Vergabe dient aber nicht alleine der Verhinderung von Straftaten, denn im PTLV wird die Auftragserteilung nach erfolgreicher Ausschreibung mittels SAP R/3<sup>TM</sup> vorgenommen, so dass Maßnahmen wie das „4-Augen-Prinzip“ vor allem in SAP R/3<sup>TM</sup> greifen müssen.

#### **5.3.3.4 Zur Ressourcenplanung und Terminüberwachung**

Das Vergaberecht schreibt für bestimmte Schritte der Vergabeverfahren Fristen vor<sup>652</sup>. Deshalb kommt der Überwachung dieser Fristen und anderer Termine eine besondere Bedeutung zu. Bei konventionellen Vergabeverfahren war dazu bislang ein Medienbruch erforderlich, denn die Fristenüberwachung erfolgte in einem anderen System als die Vergabebearbeitung. Die Vergabestelle des PTLV nutzte hierzu eine einfache MS-EXCEL<sup>TM</sup>-Datei, in die die Fristen der Verfahren eingetragen wurden. Der Nachteil dieses Verfahrens bestand darin, dass der Vergabestellenleiter die Eingabe „von Hand“ vornehmen musste. Mit dem integrierten Termin- und Fristenmanager von E-Vergabe lassen sich Vergaben mit elektronischer Unterstützung planen, so dass gesetzliche und organisatorische Bestimmungen für die Fristen im Workflow automatisiert berücksichtigt werden<sup>653</sup>.

Durch die automatisierte Terminplanerfunktion mit ihrer Übersichtsfunktion kann die Leitung der Vergabestelle sehen, an welchen Tagen Fristen ablaufen, und bei der Gewährung von Urlaub oder Dienstfrei einfacher steuernd eingreifen. Damit kann sie in die Lage versetzt werden, den betroffenen Sachbearbeitern besser zu vermitteln, warum an bestimmten Tagen auf deren Anwesenheit nicht verzichtet werden kann. Damit lässt sich eine lastgesteuerte Mitarbeiterverfügbarkeit erreichen, was zur Akzeptanzerhöhung bei den Mitarbeitern führt.

---

<sup>652</sup> Vgl. Blome, 2007, S. 51.

<sup>653</sup> Vgl. AIAG, 2007, S. 68.

### 5.3.3.5 Imagesteigerung durch Prüfbarkeit

Prüfungen umfassen mehrstufige Prozesse zur Feststellung, ob Zustände oder Vorgänge einer Norm entsprechen bzw. normgerecht durchgeführt wurden<sup>654</sup>. Revisionen und der Rechnungshof erwarten bei ihren Prüfungen die kurzfristige Vorlage normgerechter Dokumentationen. Die zu prüfenden Daten sollen vollständig und leicht zugänglich sein sowie Sicherheit vor nachträglichen Veränderungen aufzeigen. Dazu dient der Vergabevermerk<sup>655</sup>.

Bei E-Vergabe werden alle elektronisch vorgenommenen Änderungen in E-Vergabe im elektronischen Vergabevermerk dokumentiert<sup>656</sup>. Dieser elektronische Vergabevermerk lässt sich nicht verändern. Revisionen und der Rechnungshof können damit die Gesamtmaßnahme einer Vergabe mit wenig Aufwand prüfen. Inwieweit dies zur Imagesteigerung führt, ließ sich noch nicht nachweisen, da die letzte Prüfung des Hessischen Rechnungshofes im ersten Halbjahr 2008 mit Ausrichtung auf das Jahr 2006 stattgefunden hat und demzufolge vom PTLV noch keine mit E-Vergabe erstellten Vergabeakten vorgezeigt werden konnten.

### 5.3.3.6 Erkennen von Potenziale durch interne Rollenspiele

Auf Anregung der TP-Leiterin „Beschaffung“ des Projekts Uniform blau, gleichzeitig Vorsitzende des Vergabeausschusses des PTLV, wurde 2007 ein Workshop<sup>657</sup> einberufen, um die verschiedenen Sichtweisen der Fachbereiche über den Verlauf des Vergabeverfahrens<sup>658</sup> zu erheben und Methoden zur Angleichung herauszuarbeiten. Die Ergebnisse werden in den Kapiteln 5.3.3.6.1 bis 5.3.3.6.3 dargestellt.

#### 5.3.3.6.1 Optimierung durch Fehlerwissen

Um einen Einblick in die Sicht der möglichen Fehlerquellen zu bekommen, wurden die Teilnehmer des Workshops in Arbeitsgruppen nach Fachbereichen unterteilt. Als Arbeitsgrundlage erhielten die Arbeitsgruppen jeweils eine Liste mit Arbeitsabläufen. Die Aufgabe der Arbeitsgruppen bestand darin, ohne Abstimmung mit den jeweils

---

<sup>654</sup> Lück, 2001, S. 237.

<sup>655</sup> Müller-Wrede, 2007, S. 762.

<sup>656</sup> AIAG, 2007, S. 22 sowie S. 94–95 und S. 129–131.

<sup>657</sup> Die Teilnehmer bestanden ausschließlich aus Mitgliedern des zu diesem Zeitpunkt noch laufenden Projekts „Uniform blau“ der hessischen Polizei. Insofern orientierten sich die Inhalte an den aktuellen Themen zur Uniformausschreibung. Die Moderation erfolgte durch den Autor dieser Studie (Laux, 2007a).

<sup>658</sup> Vgl. BVA, 2008, S. 11–39.

anderen Arbeitsgruppen zu erheben, welche Fehler bei den einzelnen Ausschreibungsschritten üblicherweise begangen werden<sup>659</sup>. Für die Aufgabenerledigung stand mit 45 Minuten eine zu kurze Zeit zur Verfügung, als dass ein ausgereiftes Ergebnis hätte vorgelegt werden können. Ziel war es, die verschiedenen Herangehensweisen der fachlichen Gruppen festzustellen, um daraus mögliche Spezifika zur Berücksichtigung im Prozessablauf herauszuarbeiten. Vor allem sollte der Einfluss von Zeitnot, wie er von PTLV-Bediensteten für Beschaffungsverfahren der hessischen Polizei als üblich benannt wird, simuliert werden.

Während die Fachlichkeit den Zeitdruck in laufenden Beschaffungsverfahren der hessischen Polizei und aus ihrer Sicht mangelnde Abstimmung mit der Vergabestelle benannte, waren die Vergabestelle und stärker noch der juristische Fachbereich auf die formalen Aspekte der Verfahren fokussiert. Dagegen überließ der Fachbereich Projektmanagement erwartungsgemäß inhaltliche Problemstellungen den fachlichen und juristischen Gruppen und konzentrierte sich auf die Aspekte der Terminerfüllung. Einen Hinweis auf die im Workflow dringend notwendige Teamarbeit (um eine Synchronisierung der vier Fachbereiche herbeizuführen) findet sich nur in einer Darstellung und dort auch nur aus fachlicher Sicht. Erstaunlich ist dieses Ergebnis vor allem deshalb, weil die Mitglieder des Workshops bis zu diesem Zeitpunkt bereits seit neun Monaten gemeinsam im gleichen Projekt die Beschaffung der blauen Uniform der hessischen Polizei vorangetrieben haben.

In der anschließenden Diskussion (45 Minuten) wurde seitens der Teilnehmer Erstaunen über die jeweils andere Sicht geäußert. Immerhin waren sich die Teilnehmer in ihren eigenen Arbeitsgruppen aufgrund der täglichen Zusammenarbeit noch sicher zu wissen, wie die anderen Gruppen antworten werden. Bereits bei diesem Workshopteil wurde geäußert, dass künftig eine intensivere Kommunikation erforderlich sei<sup>660</sup>. Dies lässt darauf schließen, dass eine Synchronisierung der im Projekt tätigen Fachbereiche grundsätzlich möglich und von den Teilnehmern auch gewollt ist. Aber offensichtlich wirkt Zeitmangel vor allem auf die Kommunikation und lässt die Vorteile der abgestimmten Zusammenarbeit nicht zum Tragen kommen.

In künftigen Studien sollte diesem Aspekt der Beschaffungsarbeit weiter nachgegangen werden.

---

<sup>659</sup> Vgl. Hubig, 2004, S. 219.

<sup>660</sup> Laux, 2007a.



### 5.3.3.6.2 Optimierung durch Anforderungswissen

Als unmittelbar folgende Aufgabe wurde von den gleichen Arbeitsgruppen erwartet, dass sie in einer recht kurzen Zeitspanne von 30 Minuten ihre Anforderungen an eine Leistungsbeschreibung fixieren. Außer von der juristischen Arbeitsgruppe wurden sich ähnelnde Ergebnisse vorgelegt (siehe Abbildung 35, Abbildung 36 und Abbildung 37).

Fachliche Sicht zu LV
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artikelbeschreibung, Beschaffungsmenge / –Zeitraum</li> <li>- Lieferanschrift(en)</li> <li>- Kennzeichnung und Verpackung</li> <li>- Rechnungslegung</li> <li>- Angebotsunterlagen / –muster / VPM</li> <li>- TLP/TLJ               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artikelbeschreibung</li> <li>• Qualitätsanforderungen (Zertifikate), Qualitätssicherung (Zertifikate)</li> <li>• Fertigmaße /Größendefinition</li> </ul> </li> </ul>

Abbildung 35: Leistungsbeschreibung – Inhalte aus fachlicher Sicht (Laux, 2007a)

Vergabestellensicht zu LV
<p>Verdingungsunterlagen</p> <p><u>Fachlichkeit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- technische Beschreibung des zu beschaffenden Gegenstandes <b>WAS</b></li> <li>- Menge (fest / Optionen) <b>WIEVIEL</b></li> <li>- Liefertermine (fix / variabel) <b>WANN</b></li> <li>- Lieferorte <b>WOHIN</b></li> <li>- Liefermodalitäten / – konditionen <b>WIE</b></li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wertungskriterien und Gewichtung (Vorschlag)</li> <li>- Vorschlag zur Vergabeart / Marktspezifika</li> <li>- Prüfungsmatrix</li> </ul> <p><u>Vergabestelle</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommerzieller Teil (Vordrucke...)</li> <li>- Vergabeart festlegen</li> <li>- Wertungskriterien / Gewichtung festlegen</li> </ul>

Abbildung 36: Leistungsbeschreibung – Inhalte aus Vergabestellensicht (Laux, 2007a)

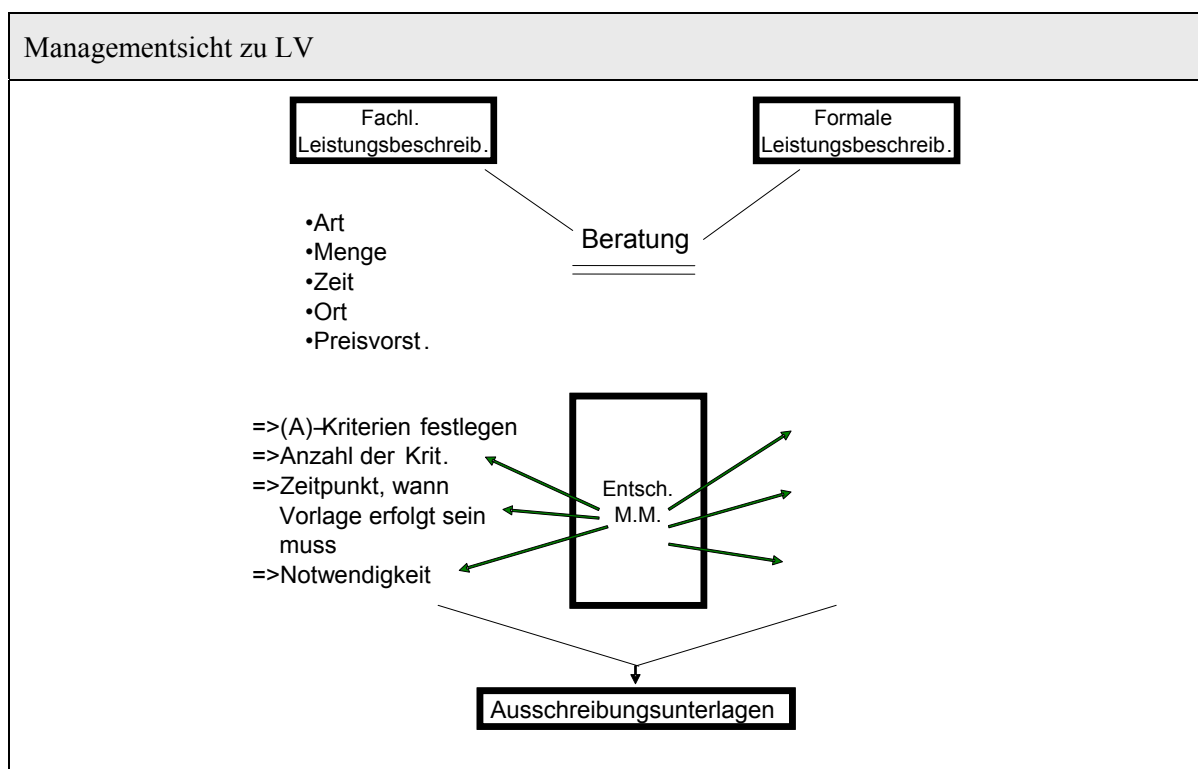


Abbildung 37: Leistungsbeschreibung – Inhalte aus Managementsicht (Laux, 2007a)

Offensichtlich verfügten die Arbeitsgruppen über einen kurzfristig abrufbaren Sachverstand zur Thematik Leistungsverzeichnis. Dies lässt darauf schließen, dass die Thematik Leistungsbeschreibung durchweg bekannt bzw. kommuniziert ist. Allerdings fehlt bei der fachlichen Arbeitsgruppe eine Unterscheidung zwischen fachlichen und formalen Kriterien, so wie dies von den anderen beiden Arbeitsgruppen angeführt wurde. Möglicherweise sah die Fachlichkeit keinen ausreichenden Unterschied zwischen diesen Kriterien, so dass sie die Notwendigkeit der Trennung als nicht erforderlich erachtete. Nach Auskunft der Teilnehmer<sup>661</sup> hat aber gerade diese Sichtweise in der Vergangenheit zu Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Fachlichkeiten und dem HSG V 1 geführt.

Bemerkenswert ist, dass die juristische Arbeitsgruppe ihren fehlenden Beitrag mit Zeitmangel infolge einer zu langen Diskussion innerhalb der Arbeitsgruppe begründete. Dass es Unkenntnis war, die zur langen Diskussion führte, ist nicht anzunehmen. In der anschließenden gemeinsamen Diskussion<sup>662</sup> aller Teilnehmer zeigte sich die juristische Arbeitsgruppe hinsichtlich der erörterten Sachverhalte voll „auf der Höhe“. Vielmehr scheint wahrscheinlich, dass ein gewisses Maß an Perfektionsbedürfnis zur Darstellung

<sup>661</sup> Laux, 2007a.

<sup>662</sup> Laux, 2007a.

der juristischen Sicht mit der vom Moderator vorgegebenen Zeit nicht vereinbar war<sup>663</sup>. Insbesondere die nicht-juristischen Beteiligten am Vergabeverfahren sollten daraus die Erkenntnis ziehen, dass die Herstellung der juristischen Sicht innerhalb des Verfahrensablaufs mit einem höheren Zeitanteil anzusetzen ist, als die rein praktische.

### 5.3.3.6.3 Optimierung durch Empathie

Im letzten Teil des Workshops wurde seitens der Teilnehmer der Versuch unternommen, sich gedanklich in die Lage eines Lieferanten zu versetzen und dessen Sichtweise gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber PTLV anzunehmen. Die Beiträge wurden in Metaplan-Technik<sup>664</sup> erarbeitet und anschließend diskutiert (siehe Tabelle 22).

Tabelle 22: Empathie zur Lieferantensicht (Laux, 2007a)

Ich möchte das PTLV beliefern/ Lieferant sein, weil...	Ich möchte das PTLV nicht beliefern, weil...
<ul style="list-style-type: none"> <li>- einmal geliefert, immer geliefert</li> <li>- Beachtung der Vorgaben führt fast immer zum Zuschlag</li> <li>- Sicherer Umsatz</li> <li>- Bezahlen die Rechnungen</li> <li>- Gute Referenz</li> <li>- Wenn Auftrag kommt, dann auch oft mit Optionen für weitere Jahre</li> <li>- Bei guter Qualität Folgeaufträge</li> <li>- Bezahlbare Verdingungsunterlagen</li> <li>- Freundliche Geschäftspartner</li> <li>- Zuschlag gesichert (auch wenn nicht immer pünktlich)</li> <li>- Nach Zuschlag Abnahme garantiert</li> <li>- Kein weiterer Verhandlungsspielraum (=Sicherheit)</li> <li>- Liefertermine ausreichend Spielraum bieten</li> <li>- die Qualitätssicherung hart aber fair ist</li> <li>- sich gute Leistung lohnt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahlungsmoral</li> <li>- Zu viel Papier</li> <li>- Zu hohe Kosten bei Angebotsabgabe</li> <li>- Zu geringe Stückzahlen</li> <li>- Zu spezifische Anforderungen</li> <li>- Zeitraum zwischen Angebotsabgabe und Auftrag erteilen</li> <li>- Unflexibel</li> <li>- woher weiß ich, dass es das PTLV überhaupt gibt?</li> <li>- Ansprechpartner für mein Produkt?</li> <li>- Welche Bedarfe hat die Polizei?</li> <li>- Wie erkenne ich die Bedarfe?</li> <li>- Wie überzeuge ich die Polizei, dass nur mein Produkt den Bedarf erfüllt?</li> <li>- Persönliche Kontakte zur Bedarfsstelle aufbauen</li> <li>- das alles zu umständlich ist</li> <li>- dort das Vergaberecht eingehalten wird</li> </ul>

<sup>663</sup> Die knappe Zeitvorgabe war so ausgerichtet, damit der Unterschied zwischen kurzfristigem Informationsabruf und langer Diskussion transparent wird. Dass sich dieser Unterschied an der Nahtstelle von praxisorientierten Arbeitsgruppen zur juristischen Arbeitsgruppe zeigen wird, war insofern keine Überraschung (Laux, 2007a).

<sup>664</sup> Bei der Metaplan-Technik stehen die Erfassung der Ideen, die Visualisierung und die Strukturierung im Vordergrund. Jeder Teilnehmer schreibt seine Ideen auf Karten. Diese werden dann an eine Metaplan-Tafel gehängt, strukturiert und ergänzt (Henschel, 2004, S. 150).

<ul style="list-style-type: none"> <li>- jeder bei einer Ausschreibung die gleichen Chancen hat</li> <li>- nicht Unmögliches verlangt wird</li> <li>- ich mit Fachleuten auf Augenhöhe kommunizieren kann</li> <li>- ich polizeispezifische Technik vertrete</li> <li>- Zahlungskraft gegeben ist</li> <li>- ich damit werben kann</li> <li>- Referenzmöglichkeit für andere Aufträge im öffentlichen Dienst</li> <li>- Oft Nachlieferungen, manchmal ohne Ende</li> <li>- ich bin schon immer Teilnehmer an allen möglichen Ausschreibungen gewesen</li> <li>- Ich bin ortsansässig</li> <li>- Ich habe nur Fachpersonal</li> <li>- Mit mir können Sie über die Preise verhandeln</li> <li>- ich in meinem Betrieb mit QM nachhaltig gleichbleibende Qualität produziere</li> <li>- Interesse an Rahmenaufträgen über 2–3 Jahre habe</li> <li>- Weiterentwicklungen von Produkten in Zusammenarbeit für spezifische Anwender lassen auch in Zukunft Arbeit erwarten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zu stark auf Qualität geachtet wird</li> <li>- ich einem großen Bieterkreis ausgesetzt bin</li> <li>- ich keine Garantie bzgl. „Nachaufträgen“ habe</li> <li>- meine zu erwartende Gewinnspanne im „Bieterverfahren“ minimiert ist</li> <li>- enormer Verwaltungsaufwand bis zum Auftrag</li> <li>- der Aufwand für Vorleistungen (Muster zu groß ist</li> <li>- die Behörden haben eine schlechte Zahlungsmoral</li> <li>- Die Teilnahmevoraussetzungen sind kaum erfüllbar, da ich keinen Juristen habe, der mir die Vordrucke/Forderungen und Erklärungen erläutern kann</li> <li>- Zuschlagsentscheidungen zu intransparent/keine Rückmeldungen</li> <li>- zu viele Ansprechpartner</li> <li>- die Kriterien zu hoch gesteckt sind</li> <li>- Finanzieller Spielraum/ Verhandlungsspielraum = NULL</li> <li>- mir das zu viel Aufwand wäre</li> </ul>
---	--

Ziel war es, sich von der eigenen Sichtweise zu lösen und stattdessen die Perspektive der „Gegenseite“ anzunehmen, um durch den Erkenntnisgewinn bei künftigen Verfahren Verständnis (Empathie<sup>665</sup>) für das Verhalten der Lieferanten aufzubauen. Bei einem selbstbewussten Arbeitsbereich wäre zu erwarten gewesen, dass weitgehend Vorteile für Lieferanten genannt werden und sich negative Aspekte lediglich an Stereotypen zum allgemeinen Image des öffentlichen Dienstes orientiert hätten. Das Ergebnis war aber erstaunlich differenziert und mit sachlich fundierter, selbstkritischer Einschätzung unterlegt. Die Teilnehmer erkannten einerseits eigene Schwächen („...enormer Verwaltungsaufwand bis zum Auftrag“) und kennen andererseits offensichtlich auch Tricks der Unternehmen („...dort das Vergaberecht eingehalten wird“).

Ein externes Beratungsunternehmen wäre bei einer Studie vermutlich zu keinem gravierend anderen Ergebnis gelangt. Insofern brauchen Behörden im öffentlichen

<sup>665</sup> Als Empathie bezeichnet Wiswede das Einfühlungsvermögen in andere Personen und unterscheidet zwischen kognitiver Empathie (sich in die Gedankenwelt des Anderen zu versetzen) sowie emotionaler Empathie (sich in die Gefühlswelt des Anderen zu versetzen) (Wiswede, 2004, S. 132). Für den Workshop war der Aspekt der kognitiven Empathie relevant.

Dienst nicht zwingend oder zumindest nicht in allen Bereichen die Beratung durch externe Berater. Ein gewisses Potenzial kann bei den Mitarbeitern im öffentlichen Dienst unterstellt oder besser noch festgestellt werden und sollte nicht als Brachland ungenutzt bleiben.

#### 5.3.3.6.4 Optimierung mittels Durchläuferkonzept

Auf Basis des zuvor ermittelten Ergebnisses zum Anforderungswissen wurde überprüft, ob die Arbeit in der Vergabestelle zu einem Umdenken gegenüber der Anwendung des Vergaberechts führen kann, wenn die eingesetzte Person aus der Fachlichkeit kommt und wenig Verständnis für die Arbeit im HSG V 1 hat. Die Gelegenheit dazu ergab sich durch die Übernahme einer Auszubildenden bei dem HSG V 1. Sie war zuvor im Projekt Uniform blau der hessischen Polizei eng in der Fachlichkeit (als Durchläufer<sup>666</sup>) eingebunden und hatte dort auch persönlich gute Kontakte entwickelt.

Nach zwei Monaten Verwendung in der Vergabestelle wurde sie beauftragt Vorschläge zu erarbeiten, um die Aufgabenbearbeitung im HSG V 1 innerhalb des PTLV interessanter darzustellen. Ihr Ergebnis war eine erstaunliche Selbsterkenntnis: „Als ich im Projekt ‚Uniform blau‘ mit gearbeitet habe, kam ich das erste Mal mit dem HSG V 1 in Kontakt. Bei Z 3 (*Anmerkung des Autors: Z 3 ist der Fachbereich Bekleidung im PTLV*) habe ich schon einen ersten Überblick bekommen, welche Aufgaben dieses HSG hat. Seit Februar 2008 bin ich im HSG V 1, in der mir die einzelnen Vorgänge genau erklärt wurden. Wenn man mich heute etwas zu den Punkten Einkauf und Beschaffung/Vergabe fragen würde, könnte ich einiges mehr dazu erklären, hauptsächlich zur Beschaffung. Ich hatte mir die Tätigkeit hier im HSG sehr trocken und eintönig vorgestellt, doch dies ist ganz und gar nicht so. Ich hatte gehört, dass es Gesetzesgrundlagen (VOL A/B) gibt, die vieles regeln. Eben auch die drei Vergabearten ‚freihändige Vergabe‘, ‚beschränkte Ausschreibung‘ und ‚öffentliche Ausschreibung‘ (kannte ich bereits). Ich hatte es mir so vorgestellt, dass der Sachbearbeiter im Gesetz nachschlägt, dort keinen Entscheidungsspielraum hat und die Vergabeart festlegt. Jetzt weiß ich, dass noch viel mehr dazu gehört und dies in keinsten Weise eintönig ist“. Bei der Auszubildenden kann unterstellt werden, dass sie keine gefestigte Vormeinung zur Vergabestelle hatte und sich daher verhältnismäßig schnell ihre Meinung gebildet und diese dann ebenso schnell geändert hat. Bei Mitarbeitern, die

---

<sup>666</sup> Eine Definition für den Begriff Durchläufer ist nicht bekannt. In dieser Studie ist ein Durchläufer eine Person, die temporär in einem Arbeitsbereich tätig ist, um darin Erfahrung zu sammeln.

bereits seit Jahren im öffentlichen Dienst tätig sind oder mit diesem zu tun haben, muss dagegen viel eher mit gefestigten Stereotypen gerechnet werden.

Ein erweitertes Durchläuferkonzept ließe sich mit Fachlichkeiten bzw. Verantwortungsträgern der hessischen Polizei ansetzen, um dort mehr Verständnis für die Aufgabenstellung der Vergabestelle zu erzeugen, damit fachliche Vorarbeiten in ihrer Qualität gesteigert und Ausschreibungen schneller angegangen werden können. Das PTLV will 2010 damit beginnen. Ein Durchlauf von Marktteilnehmern in der Vergabestelle ist dagegen allein aus Datenschutzgründen nicht denkbar.

### 5.3.4 Verteilung der Einkäufe über das Jahr

Das dem öffentlichen Dienst vorgeworfene Verhalten der vermehrten Ausgabe von Haushaltsmitteln zum Jahresende hin ist durch eine ungleichmäßige Beschaffung im Jahresverlauf mit erhöhtem Ausgabeansatz zum Jahresende gekennzeichnet. Ausgangspunkt ist die Jährlichkeit des Haushalts, ohne die Möglichkeit nicht ausgegebene Haushaltsmittel in das Folgejahr übertragen zu können. Hinzu kommt, dass die „neuen“ Hausmittel erfahrungsgemäß erst ab März verfügbar sind, nachdem der Haushalt vom Landtag beschlossen wurde. Dieser Sachverhalt wird als Kassenanschlag bezeichnet.

Die zunächst erwartete ansteigende Beschaffungskurve zum Jahresende ist bei den Vergaben des PTLV nicht nachweisbar. Erkennbar ist vielmehr eine erstaunliche Wellenbewegung mit je einer Höhe im Frühjahr und im Herbst (siehe Abbildung 38).

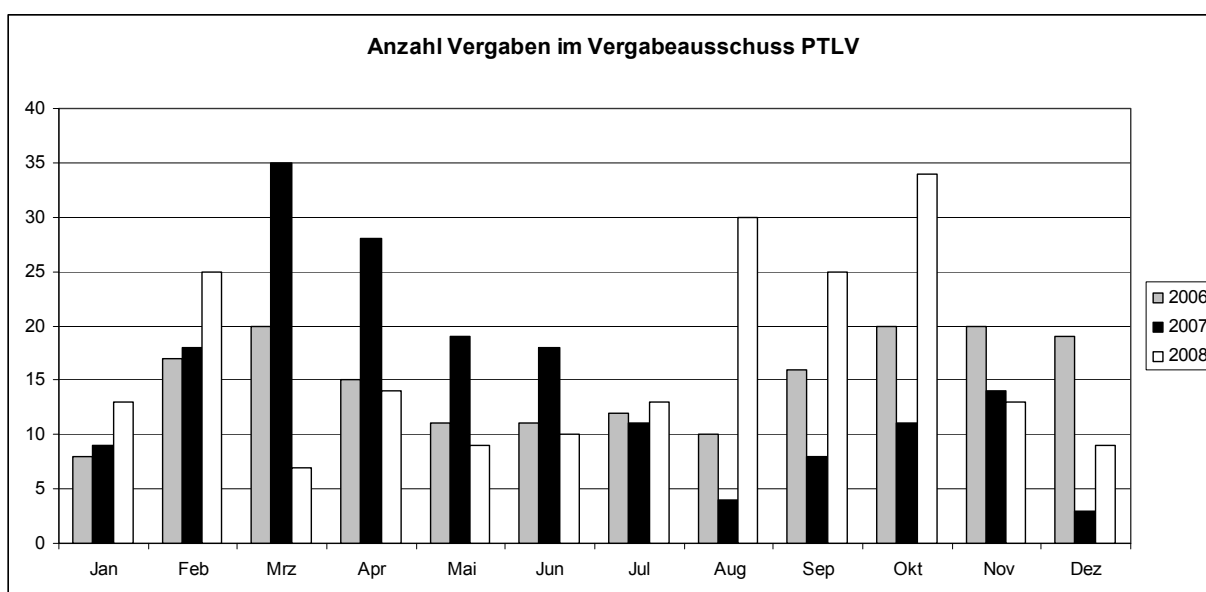
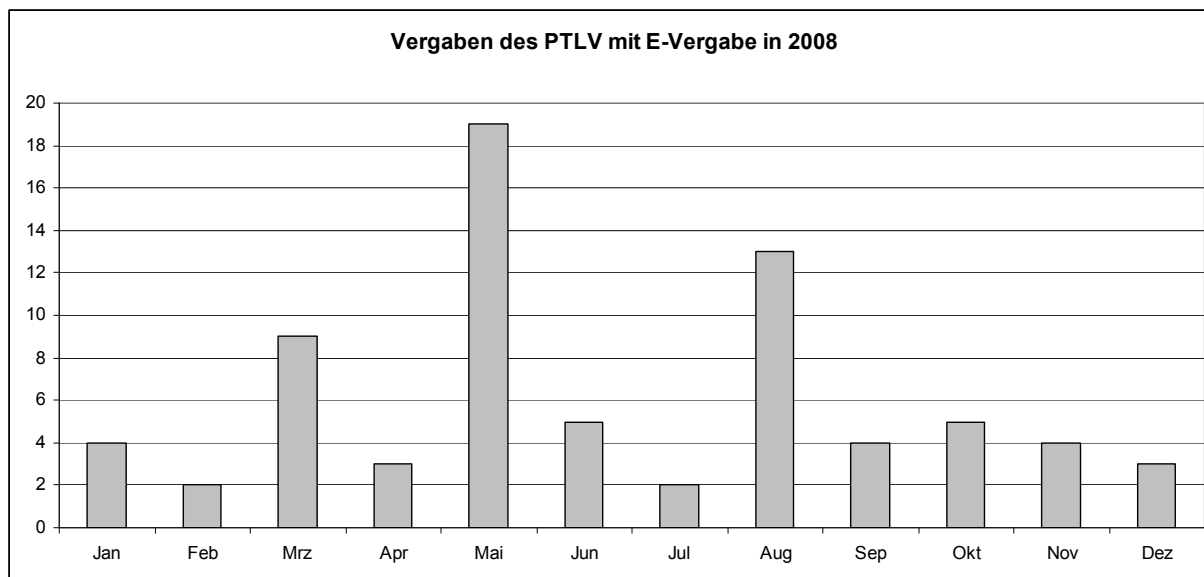


Abbildung 38: Anzahl Vergaben im Vergabeausschuss PTLV (eigene Quelle)

Die Erklärung der Wellenbewegung könnte in einer Kombination aus Kassenanschlag und vorgelagertem Verhalten zur vermehrten Ausgabe von Haushaltsmitteln zum Jahresende hin liegen. Während zum Jahresbeginn die Planungen bis zum Kassenanschlag laufen, „entladen“ sie sich offensichtlich, sobald der Kassenanschlag erfolgt ist. Sie werden bis Jahresmitte abgebaut. Ausgehend von der Maßgabe, dass im Vergabeausschuss des PTLV nur Vergaben ab einem Auftragswert von mehr als 25.000 Euro beraten werden, müssen die Lieferzeiten dieser Waren (z. B. mehrere Wochen für Fahrzeuge) sowie die Zahlungsziele (im Regelfall 30 Tage) eingerechnet werden. Immerhin ist das Beschaffungsziel aus kameraler Sicht erst dann erreicht, wenn die eingeplanten Haushaltsmittel zum Jahresende abgeflossen sind, ohne dass eine Zahlungsverpflichtung in das neue Jahr übernommen werden muss. Diese müsste nämlich mit (oftmals schon verplanten) Haushaltsmitteln des Folgejahres beglichen werden. Insofern ist erklärbar, dass die Beschaffungsanforderungen zum Herbst ansteigen, dort eine Spitze erreichen und zum Jahresende wieder abflachen.

Aber unabhängig von der möglichen Erklärung der Wellenbewegung, scheint der Einsatz von E-Vergabe keine signifikante Änderung der Wellenbewegung bewirken zu können (siehe Abbildung 39).



**Abbildung 39: Vergaben des PTLV mit E-Vergabe in 2008 (eigene Quelle)**

Allerdings lässt sich nachweisen, dass es sich bei der Wellenbewegung um eine Spezifika des polizeispezifischen Bedarfs handelt. Bei Vergaben der HCC-ZB (siehe Abbildung 40) ist diesbezüglich eine Trendwende erkennbar.

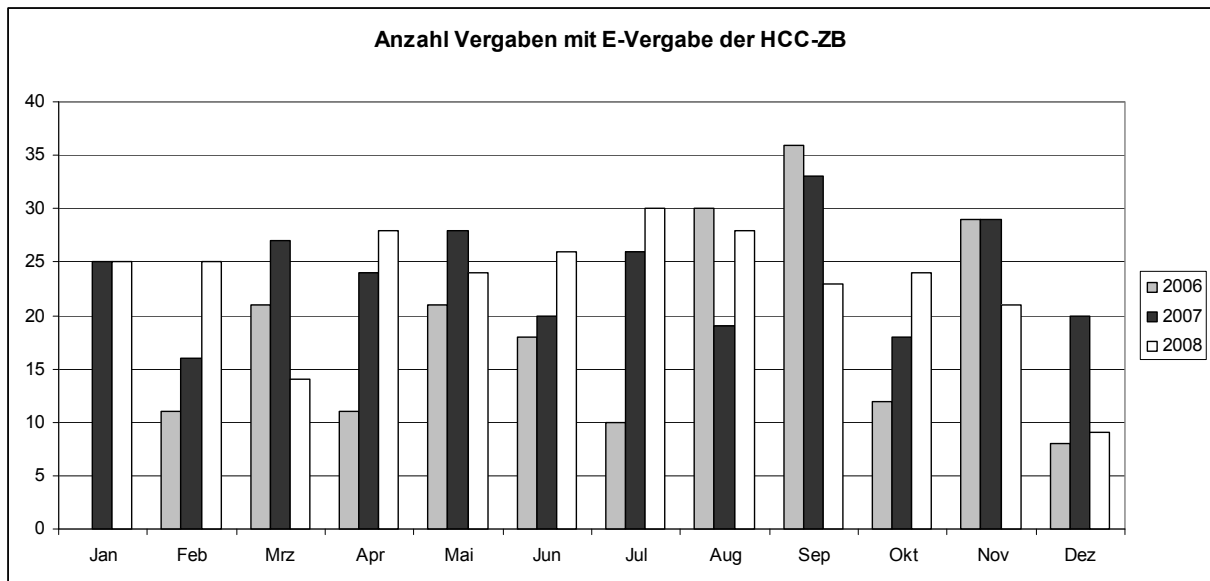


Abbildung 40: Anzahl Vergaben mit E-Vergabe der HCC-ZB (eigene Quelle)

Während hier das Jahr 2006 eine ähnliche Wellenbewegung zeigte, waren die Jahre 2007 und 2008 durch ein gewisses Maß an Konstanz gekennzeichnet. Dies korrespondiert mit den tatsächlichen Einkäufen bei der hessischen Polizei, die letztlich ein Mittel zwischen den Vergaben der HCC-ZB, der HZD-ZB und des PTLV darstellen. Abbildung 41 zeigt eine durchaus konstante Beschaffung mit einer leichten Tendenz zu höherer Beschaffungsfrequenz zum November hin.

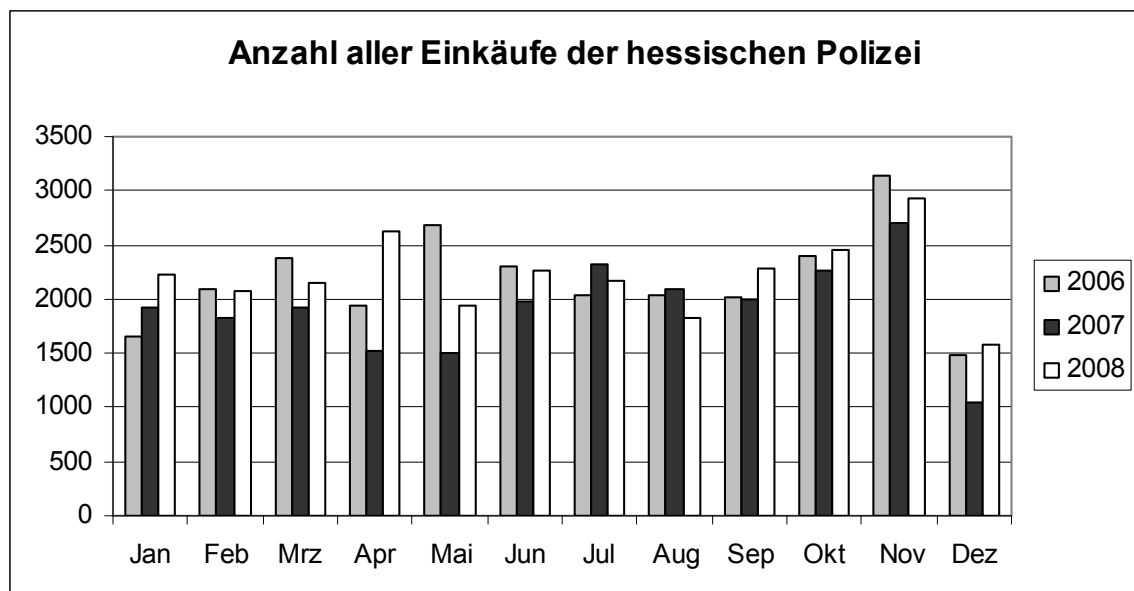


Abbildung 41: Anzahl aller Einkäufe der hessischen Polizei (eigene Quelle)

Bezogen auf die Werte der Lieferungen lässt sich in Abbildung 42 ablesen, dass 2006 bei der hessischen Polizei noch mit dem Ansatz der vermehrten Ausgabe von



Haushaltsmitteln zum Jahresende hin belegt ist. In den Folgejahren, vor allem mit Einführung von E-Vergabe, hat diese Tendenz deutlich abgenommen.

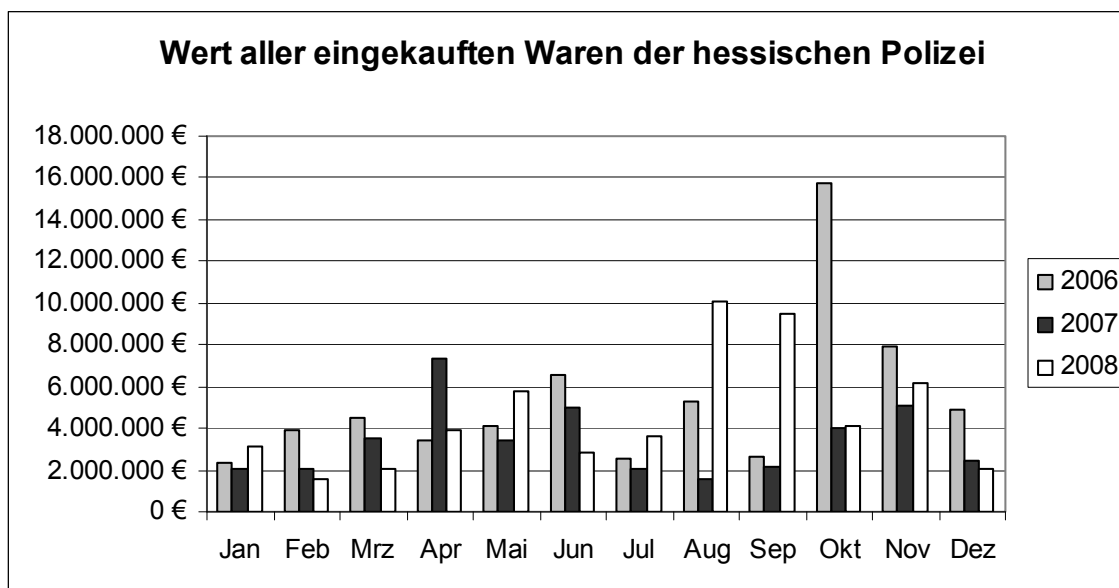


Abbildung 42: Wert aller eingekaufter Waren der hessischen Polizei (eigene Quelle)

Insoweit lässt sich feststellen, dass mit E-Vergabe eine bessere Verteilung der Beschaffungen über das Jahr erzielbar ist, soweit nicht-polizeispezifische Leistungen beschafft werden. Auf die Polizeispezifika scheint E-Vergabe aber keinen Einfluss nehmen zu können.

### 5.3.5 Benchmarking zwischen HCC-ZB, HZD-ZB und PTLV

Ein Benchmarking zwischen HCC-ZB, HZD-ZB und PTLV ist noch nicht etabliert. Soweit es möglich ist, eine kollegiale Vorgehensweise zwischen den drei ZBStn zu stabilisieren, sollte es möglich sein, ein funktionales Benchmarking<sup>667</sup> zwischen den drei ZBStn aufzubauen, ohne dass Konkurrenzdenken auftritt.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Möglichkeit sich hierzu anbieten.

#### 5.3.5.1 Gemeinsames Abstimmen von Kennzahlen

Zu den Aufgaben des HSG Controlling im PTLV gehören das Sammeln und Auswerten führungsrelevanter Informationen, die Koordination und Überwachung der Aufgabenerledigung, das Entgegennehmen, Prüfen und Kanalisieren von Anregungen im Ideenmanagement<sup>668</sup>. Ziel ist die Vereinfachung von Verwaltungsabläufen, das Einsparen

<sup>667</sup> Vgl. Arndt, 2005, S. 137.

<sup>668</sup> Vgl. Stern/Jaberg, 2007, S. 113.

von Haushaltsmitteln und das Initiieren und Entwickeln von Strategien zur Steigerung der Effektivität sowie zur innovativen Ausrichtung innerhalb der bestehenden Struktur. Damit ist das PTLV organisatorisch für ein Steuern mit Kennzahlen aufgestellt. Da die ZBStn der hessischen Landesverwaltung mit E-Vergabe das gleiche Werkzeug nutzen, lassen sich vergleichbare Kennzahlen bereits systemseitig aufstellen und gegenseitig abgleichen. Eine Abstimmung darüber hinausgehender Kennzahlen ist bislang noch nicht erfolgt.

E-Vergabe ermöglicht es, steuerungsrelevante Informationen zu erzeugen, um ein Beschaffungscontrolling<sup>669</sup> aufzubauen. Dazu verfügt E-Vergabe über einen Berichtsmanager<sup>670</sup> mit folgenden Funktionen:

- *Bieter-Übersicht*: In diesem Bericht kann angezeigt werden, an welchen Verfahren ein Bieter teilgenommen hat. Die Ausgabedatei enthält je eine Tabelle für die Verfahren, bei denen der Bieter a) Unterlagen angefordert, aber kein Angebot abgegeben hat; b) ein Angebot abgegeben hat; c) den Zuschlag erhalten hat.
- *Ausschreibungsübersicht*: In diesem Bericht kann angezeigt werden, wie häufig ein Bieter an Ausschreibungen teilgenommen hat. Die Ausgabedatei enthält die Anzahl der Teilnahmen und Zuschläge sowie jeweils das Datum der letzten Teilnahme und des letzten Zuschlags.
- *Vergaben: Auswertung Vergaben, Schätzwerte, Auftragswerte, Differenz Schätz-/Auftragswerte, Auftragswerte Verfahrensarten und Verfahrensarten*.

Allerdings kommt es bei Arbeitsstatistiken auf den gewählten Blickwinkel an. Verbessert sich nämlich die Bündelung, wird die Zahl der Aufträge sinken, da dann Rahmenverträge anstatt Einzelbeschaffungen ausgeschrieben werden. Dadurch kann sich aber wiederum der Aufwand erhöhen, wenn der Schwellenwert zur europaweiten Ausschreibung überschritten wird und mehr Prozess-Schritte als beim nationalen Verfahren durchgeführt werden müssen.

Zumindest kann eine grafische Übersicht über alle Vergaben der Behördenleitung helfen, die aktuelle Auslastung der Vergabestelle besser einschätzen zu können. Bei der Übertragung von neuen Aufträgen kann sie dadurch in Lastphasen steuernd eingreifen und auf eine Verschiebung in weniger belastete (vergabeschwache) Zeiten hinwirken.

---

<sup>669</sup> Vgl. Arnold/Warzog, 2007, S. 309–336.

<sup>670</sup> AIAG, 2007, S. 120–121.

### 5.3.5.2 Vorhalten von Erfahrungswissen

Ein ständiger Erfahrungsaustausch zwischen den Beschaffungsstellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene ist etabliert und als jährlich stattfindender „Tag des öffentlichen Auftraggebers“<sup>671</sup> bekannt. Begleitend dazu beabsichtigt die EU im Rahmen ihrer Innovationspolitik den internationalen Austausch von Experten des Beschaffungswesens zu fördern<sup>672</sup>.

Durch die Zentralisierung auf wenige ZBStn (HCC-ZB, HZD-ZB und PTLV) gestalten sich Abstimmungen in Hessen einfacher als vorher. Der gegenseitige Informationsaustausch wurde ausgebaut und dadurch nach Auskunft der Leiter der ZBStn die Vergabekompetenz gesteigert. Gemeinsame Schulungen sollten künftig den praktischen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitarbeitern der ZBStn fördern, um von guten Beispielen zu lernen und das eigene Wissen ständig zu erweitern. Das in Hessen eingesetzte System E-Vergabe verfügt über die genannten Berichtsfunktionen, durch die die ZBStn mehr über die Verfahren der Anderen erfahren und durch die sie Anhaltspunkte für gemeinsam zu klärenden Sachverhalte finden können. Auch können die ZBStn gegenseitig die jeweiligen Statistiken in E-Vergabe aufrufen, was das Generieren von gegenseitigen Fragen erleichtert und somit die Zusammenarbeit verbessert.

Damit kann E-Vergabe bei dem Vorhalten von Erfahrungswissen einen Beitrag leisten.

### 5.3.5.3 Erfahrungswissen und Objektivierung

Durch die ansteigende Anzahl unterschiedlicher Vergabeverfahren sammelt die Vergabestelle ständig neue Vergabeerfahrung. Das Wissen muss systematisch dokumentiert und evaluiert werden, um die Erfahrungen als Gemeinschaftswissen in die Weiterentwicklung der Vergabestelle einzubringen. Es wäre eine Erfahrungsdatenbank<sup>673</sup> aufzusetzen, um das Wissen zu katalogisieren. Damit soll der Nährboden gelegt werden, um die Sicht auf Vergabe zu objektivieren, damit nicht nur „gefühltes“ Wissen Verwendung findet, sondern vielmehr der Fokus auf Fakten gelegt wird. Eine Abstimmung der Erfahrungen zwischen den ZBStn ist bislang auf die Leitungsebene beschränkt, eine Erweiterung auf die Sachbearbeiter aber durchaus angedacht. Zumindest führen die Sachbearbeiter der ZBStn bereits Abstimmungen per Telefon zu einzelnen Sachverhalten durch.

<sup>671</sup> Der „Tag der öffentlichen Auftraggeber“ wird vom BME ausgerichtet (siehe <http://www.bme.de>).

<sup>672</sup> EBig/Busemann/Jungclaus, 2006.

<sup>673</sup> Vgl. Seibold, 2006, S. 172–173.

### 5.3.6 Ergebnisdiskussion zu Hypothese 2

Der Vorteil von E-Vergabe im engeren Sinne lässt sich vor allem bei der landesweiten Vereinheitlichung in der hessischen Landesverwaltung nachweisen. Zwar ist eine Vereinheitlichung von Aktenzeichen nicht möglich, aber vor allem die Qualität von Verträgen lässt sich dadurch steigern, dass die Verträge auf Leistungsbeschreibungen basieren. Mit E-Vergabe steigt die Neigung zu deren Erstellung. Vermutlich lassen sich auch beim Einholen von Angeboten Vorteile erzielen. Dazu muss aber erst die elektronische Angebotseinholung im PTLV frei geschaltet sein, um den Nachweis zu erbringen.

Die Qualitätssteigerung im Vergabeprozess ist durch verbessertes Erkennen inhaltlicher Fehler ebenso möglich wie eine mit E-Vergabe erzielbare verbesserte Ressourcenplanung und Terminüberwachung. Es lassen sich aber keine verbesserten Transport- und Liegezeiten erreichen, wenn die Vergabestelle bereits mit elektronischen Kommunikationsmitteln arbeitet. Wie hoch der Qualitätsgewinn tatsächlich ist, kann eine Imagesteigerung durch verbesserte Prüfbarkeit beantworten. Dazu sind allerdings künftige Prüfungen abzuwarten. Die Dokumentationsfunktionalitäten in E-Vergabe bieten eine weitgehende Möglichkeit zur Verhinderung von Korruption.

Das gemeinsame Abstimmen von Kennzahlen lässt sich mit E-Vergabe ebenso erleichtern wie das Vorhalten von Erfahrungswissen. Letzteres ist besonders deshalb von Interesse, weil Erfahrungswissen zur Objektivierung führen kann. Funktionalitäten zur automatisierten Sicherung von Erfahrungswissen bestehen noch nicht. Umfangreiche Berichtsfunktionen lassen das Erzeugen steuerungsrelevanter Informationen zur Umsetzung eines Beschaffungscontrollings zu. Eine Möglichkeit zur Beschleunigung der Vergabeverfahren ließ sich nicht nachweisen.

Vorteile der E-Vergabe im weiteren Sinne sind deutlich erkennbar. Insbesondere die Bedarfsanalyse lässt Einsparungspotenzial erkennen. So sind vor allem die Reduzierung von Schnittstellenproblemen und die Optimierung durch die beim PTLV eingesetzte organisationsübergreifende priorisierte Abarbeitungsliste möglich. Es lässt sich die Zusammenarbeit durch Beteiligung ebenso verbessern wie die Abarbeitung von Vorgängen durch den zentralen Eingang von Bedarfsmeldungen. Periodische Besprechungen der Beschaffungsleiter unterstützen diesen Ansatz. Ein erfolgversprechender Ansatz ist auch die Reduzierung von Planungsfehlern bei Beschaffungsprojekten, insbesondere wenn es sich um Beschaffungsprojekte mit hohen Auftrags-

werten handelt. Mit Rollenspielen lassen sich ebenfalls Vorteile erzielen, z. B. durch Fehlerwissen, Anforderungswissen, Durchläuferkonzept und Empathie.

Dass durch E–Vergabe teilweise eine bessere Verteilung der Einkäufe über das Jahr möglich ist, hat sich beim nicht–polizeispezifischen Bedarf nachweisen lassen. Beim polizeispezifischen Bedarf war eine Veränderung dagegen nicht erkennbar. Um das Erkennen und Nachverfolgen von Liefermängeln voranzutreiben, bedarf es der Erstellung zusätzlicher Funktionalitäten. Wesentlicher Aspekt ist die Einbindung der Beteiligten im Vergabewesen. Deren Erfahrung kann für das Vergabewesen von Vorteil sein, wenn es systematisch abgerufen wird.

### **Konsequenz**

Zu den Stärken der E–Vergabe–Software gehören die Erzeugung von Transparenz, Qualität und Effizienz, so dass die Überprüfbarkeit der Verwaltung sichergestellt und Korruption bei Ausschreibungen weitgehend verhindert werden kann. Dazu ist es erforderlich, dass E–Vergabe den Vorschriften entsprechend eingesetzt wird. Allerdings ist auch feststellbar, dass die Software noch Schwächen aufweist und auf Basis der Erfahrungen einsetzender Vergabestellen nachgearbeitet werden muss.

## **5.4 Ansätze zu Hypothese 3: Impulse für mehr Wettbewerb**

Bei Nutzung von E–Vergabe sollen aufgrund der größeren Transparenz und Verbreitung von öffentlichen Bekanntmachungen Impulse für mehr Wettbewerb ausgehen. Die Teilhabe von Unternehmen verschiedener regionaler Herkunft<sup>674</sup> und Größe, die bislang geringere Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Ausschreibungen hatten, soll ebenso ermöglicht werden.

### **5.4.1 Einrichten eines Beschafferprofils**

Die europäischen Vergaberichtlinien haben die elektronische Vergabe insoweit gestärkt, dass sie den öffentlichen Auftraggebern mehr Möglichkeiten zum Selbst–porträt geben. Öffentliche Auftraggeber können nach § 17 a Nr. 2 VOL/A (freiwillig) im Internet ein sogenanntes Beschafferprofil einrichten. Dazu gehören die Bekannt–machung von Vorinformationen, Angaben über laufende Ausschreibungen, geplante und bereits vergebene Aufträge sowie annullierte Verfahren.

---

<sup>674</sup> Zur Thematik Regionalisierung/Regionalismus vgl. Rinke, 2008, S. 444–453.

Die Stadt München ist dem nachgegangen. Nach Huber<sup>675</sup> hat die Stadt München für diese Leistung 30 bis 45 Minuten zeitlichen Arbeitsaufwand pro Ausschreibung kalkuliert, da die Datenfelder des Beschaffungsprofils bisher noch nicht automatisch ausgefüllt werden könnten. Da stadtweit pro Jahr mehr als 100 europaweite Verfahren durchgeführt würden, sei der zeitliche Aufwand ganz erheblich. Auch wenn Huber die Vorteile des Verfahrens sieht, sollten aus seiner Sicht vom Gesetzgeber noch mehr Anreize für die Nutzung geschaffen werden.

In der Vergabestelle des PTLV wird die Einrichtung eines Beschafferprofils für das PTLV als sinnvolle Ergänzung angesehen. Allerdings besteht hier kein Anreiz, in Hessen eine diesbezügliche Vorreiterrolle einzunehmen, so dass das PTLV zunächst die Erfahrungen Anderer abwarten wird.

#### **5.4.2 Erfahrungen zur Marktsteuerungsmöglichkeit für öffentliche Auftraggeber**

Für öffentliche Auftraggeber ist es eine schwer lösbare Aufgabe, mit öffentlichen Ausschreibungen sicherzustellen, dass vermehrt Bieter auftreten und innovative Leistungen anbieten. Spezifizieren sie ihre Anforderungen zu eng, wird die erwartete Marktbreite ausbleiben. Werden sie mit ihren Anforderungen zu breit, wird möglicherweise das fachliche Beschaffungsziel nicht erreicht. Insofern können Ausschreibungen dem Markt lediglich präsentiert werden, um dort Interesse am Erhalt des Auftrags zu wecken. Inwieweit auch eine Marktsteuerung denkbar ist, wird im Folgenden auf Basis unterschiedlicher Erfahrungen öffentlicher Auftraggeber nachgegangen.

##### **5.4.2.1 Erfahrungen des BeschA in 2007**

Nach Bungenberg<sup>676</sup> sollte das wirtschaftliche Einsparpotenzial bei 25 Prozent liegen, wenn ein größerer Bieterkreis angesprochen wird. Die Erfahrungen des BeschA sind dagegen eher ernüchternd. Demnach lag die Angebotsquote 2007 unter Verwendung von E-Vergabe bei 4,8 Angeboten pro Vergabe. Auch wenn keine Zahlen von der Zeit vor der Einführung von E-Vergabe vorliegen, erscheint diese Angebotsquote zumindest so niedrig, dass nicht von einer signifikanten Marktverbreiterung durch E-Vergabe ausgegangen werden kann. Gemessen am Einführungsjahr von E-Vergabe erscheint auch die Quote der elektronisch übermittelten Angebote in 2007 mit 1,8 Prozent wenig ermutigend (siehe Abbildung 43).

---

<sup>675</sup> Huber, 2008, S. 9.

<sup>676</sup> Vgl. Bungenberg, 2007, S. 171–174.

Erfahrungen des Beschaffungsamts des Bundes 2007

Formelle Vergabeverfahren:

Angeforderte Verdingungsunterlagen  
(Papier + elektronisch):

Eingegangene Angebote:

4,8	Angebote Verfahren
-----	-----------------------

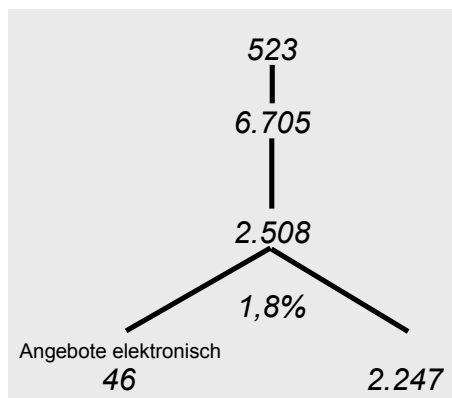


Abbildung 43: Erfahrungen des BeschA mit E-Vergabe in 2007 (BeschA, 2008)

Auch lässt sich kein signifikanter Einfluss auf die Vergabearten feststellen. War im Einführungsjahr von E-Vergabe (2002) der Anteil durchgeführter freihändiger Vergabe immerhin noch bei 71 Prozent<sup>677</sup>, fiel er 2004 auf 34 Prozent ab<sup>678</sup>. Dass es sich dabei aber lediglich um Jahresschwankungen handelt, belegt das Folgejahr 2005. In diesem Jahr lag der Anteil freihändiger Vergaben wieder bei 59 Prozent<sup>679</sup>. Als weitere Erfahrungen aus 2007 berichtet das BeschA<sup>680</sup> eine gestiegene Anzahl Registrierungen an der E-Vergabe-Plattform, aber auch Anlaufschwierigkeiten bei der erstmaligen Nutzung. Seitens der Bieter wurde bemängelt, dass nicht immer IT-Fachleute für die eigene Installation verfügbar gewesen seien. Auch die erstmalige Nutzung sei zeitaufwändig gewesen, zumal teilweise erst noch Signaturen beschafft werden mussten und nicht alle Firmenmitarbeiter signaturberechtigt waren. Teilweise sei es zu Software-Problemen gekommen, da keine passenden Programmversionen (Java) installiert worden seien. Das BeschA zieht daraus die Erkenntnis, dass eine begleitende Unterstützung durch eine Hotline beim BeschA erforderlich ist.

**5.4.2.2 Streuung von Vergaben**

Ein wesentlicher Ansatzpunkt für den Einsatz von E-Vergabe ist die Streuung von öffentlichen Vergaben auf eine Vielzahl von Unternehmen, um sowohl den Wettbewerb zu stärken als auch mögliche Korruptionsansätze zu bekämpfen. Inwieweit E-Vergabe Einfluss auf die Anzahl Lieferanten hat, wurde im PTLV überprüft.

<sup>677</sup> BeschA, 2003, S. 46.<sup>678</sup> BeschA, 2005, S. 35.<sup>679</sup> BeschA, 2006, S. 27.<sup>680</sup> BeschA, 2008.

Abbildung 44 (zur deutlicheren Darstellung wurde der NULL-Punkt bei 420 angesetzt) zeigt 2007 einen leichten Anstieg der Anzahl Lieferanten bei Vergaben des PTLV. Dass der Anstieg auf die Nutzung von E-Vergabe beruht, lässt sich nicht nachweisen, da 2007 auch die Anzahl Vergaben gestiegen war. Für 2008 ist dann wieder eine Reduzierung erkennbar.

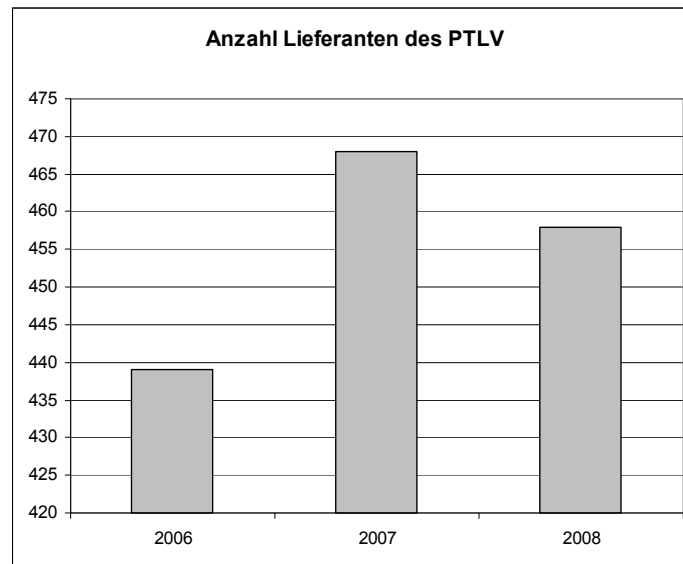


Abbildung 44: Anzahl Lieferanten PTLV (eigene Quelle)

Ein ebenso ungenaues Bild bietet Abbildung 45. Immerhin sollte bei Hypothese 2 davon ausgegangen werden, dass die Anzahl Abforderungen von Vergabeunterlagen durch die potenziellen Bieter oder zumindest die Anzahl tatsächlich abgegebener Angebote mit der Nutzung von E-Vergabe steigt. Dies ist allerdings nicht nachweisbar.

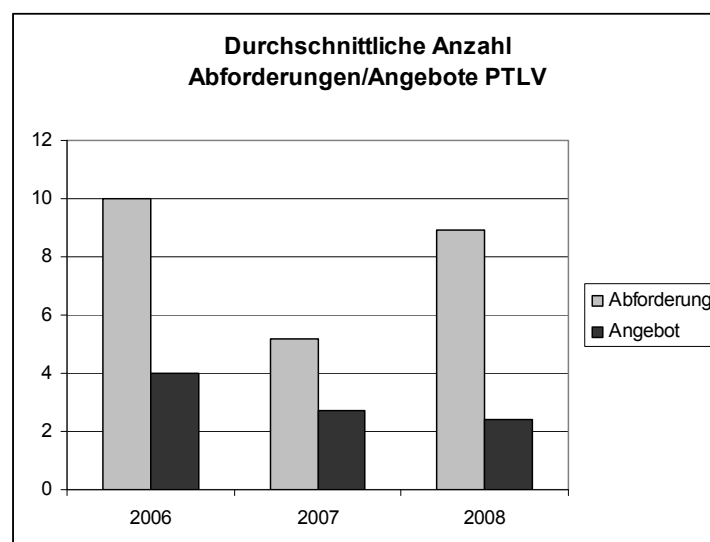


Abbildung 45: Durchschnittliche Anzahl Abforderungen/Angebote PTLV (eigene Quelle)



Offensichtlich reicht es nicht aus, eine zentrale Vergabeplattform einzuführen. Neben einer erreichbaren Vergabeplattform muss auch weiterhin der potenzielle Bieter eine adäquate Leistung anbieten können, was im polizeispezifischen Bedarf aufgrund der polizeilichen Besonderheiten offensichtlich nicht einfach ist. Zumindest lässt sich mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht nachweisen, dass E-Vergabe bei polizei-spezifischem Bedarf zu einer breiteren Streuung führt.

Nach Bultmann<sup>681</sup> gehört die Vergabe öffentlicher Aufträge zu den klassischen Instrumenten der Marktlendung, denn sie wirke gezielt auf unternehmerische Entscheidungen ein. Die Nutzung von E-Vergabe sollte diese Möglichkeit verbessern. Beim PTLV ließ sich dies aber nicht nachweisen. Es wäre zu erwarten, dass Tabelle 23 einen sich vergrößernden Unterschied zwischen dem geringsten und dem höchsten Angebot zeigt, da eine höhere Anzahl Angebote zu einer größeren Spreizung führen sollte. Dies ist aber nicht der Fall. Vielmehr zeigt sich ein unklares Bild. Insofern scheint sich E-Vergabe nicht lenkend auf diesen Aspekt auszuwirken.

**Tabelle 23: Durchschnittliche Abweichung vom geringsten Angebot (eigene Quelle)**

	Unterschied geringstes/höchstes Angebot (durchschnittlich)	Unterschied geringstes Angebot zu Kaufpreis (durchschnittlich)
<b>2006</b>	4.417 Euro	769 Euro
<b>2007</b>	1.201 Euro	853 Euro
<b>2008</b>	4.160 Euro	1.695 Euro

Interessant ist dagegen, dass der Unterschied zwischen dem geringsten Angebot und dem tatsächlichen Kaufpreis bei dieser Studie steigt. Dies kann damit zusammenhängen, dass die höhere Anzahl Bieter nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der wirtschaftlichen Angebote führt. Offensichtlich werden auch vermehrt kostengünstige, aber eben nicht qualitativ hochwertige Angebote abgegeben.

### 5.4.2.3 Reduzierung von Bieterfehlern

HCC-ZB, HZD-ZB und PTLV hatten sich im Vorfeld der Einführung von E-Vergabe darauf geeinigt, in E-Vergabe pro Prozess-Schritt landesweit einheitlich die gleichen

<sup>681</sup> Bultmann, 2004, S. 321–322.

Formulare<sup>682</sup> zuzulassen, auch wenn E-Vergabe in Hessen aus technischer Sicht das parallele Bereithalten von spezifischen Formularen für die Bedürfnisse der jeweiligen ZBSt ermöglicht hätte. Mittlerweile wurde im PTLV tatsächlich eine Reduzierung von Bieterfehlern festgestellt. Ob dies allerdings mit der Einführung der einheitlichen Formulare in Zusammenhang steht, lässt sich kaum feststellen, denn es sind zu unterschiedliche Arten von Fehler möglich.

Dazu werden hier zwei Beispiele genannt:

- Dass die Einhaltung von Vergabeformalitäten durch Unternehmen auch mit dem Auftragswert zu tun haben kann, zeigte sich an einer Ausschreibung von Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten für Dienst-Kfz im mittelhessischen Raum durch das PTLV im Jahr 2008. Das PTLV wurde erstmals auf diesem Marktsegment tätig (zuvor waren die Vergaben durch die Behörden selbst erfolgt) und schrieb in einem ersten Schritt in mehreren Losen Leistungen im Wert von bis zu 50.000 Euro je Los aus. Nahezu alle Angebote der sich beteiligenden Kfz-Werkstätten mussten aufgrund formaler Fehler ausgeschlossen werden.

Die Ausschreibungen wurden aufgehoben und im Wege des Verhandlungsverfahrens weitergeführt. Nachfragende Bieter erhielten Infos, welche Fehler bei Ausschreibungen grundsätzlich gemacht werden können. Als nächstes wurde ein Los mit einem Auftragswert von 250.000 Euro ausgeschrieben. Unternehmen, die zuvor fehlerhafte Angebote abgegeben hatten, legten diesmal formal fehlerfreie Angebote vor. Dieser Lerneffekt wäre nach Auskunft der zuständigen Sachbearbeiterin der Vergabestelle ohne die zuvor genannten Hinweise wohl nicht zustande gekommen. Bei anschließenden geringwertigeren Ausschreibungen wurde aber wieder das vorige Fehlerverhalten festgestellt, so dass der Lerneffekt offensichtlich nicht lange anhält.

- Eine andere Fehlerform zeigte sich bei einem renommierten deutschen Automobil-Hersteller, der bei einer Ausschreibung anstatt der von der Fachabteilung geforderten Motorenvariante einen Motor mit einer deutlich geringeren Leistung als Nebenangebot vorlegte. Das Angebot musste ausgeschlossen werden, denn in den Verdingungsunterlagen war deutlich hervorgehoben, dass Nebenangebote nicht zugelassen waren. Eine Nachfrage beim Sachbearbeiter des Automobil-Unternehmens ergab, dass er die Ausschreibung schlichtweg nicht ausreichend intensiv gelesen hatte.

---

<sup>682</sup> Um in Hessen die Belange der Bauverwaltung mit denen der drei ZBStn HCC-ZB, HZD-ZB und PTLV miteinander in Einklang zu bringen, findet das Vergabehandbuch des Bundes (siehe BMVBS unter <http://www.bmvbs.de/-1535/knoten.htm>) Anwendung.

#### 5.4.2.4 Erkennen und Nachverfolgen von Liefermängeln

In eng verflochtenen Prozessen können Liefermängel nach Sydow<sup>683</sup> einerseits zu gravierenden Störungen bei den Nutzern führen und andererseits kaum noch rechtzeitig nachgebessert werden. Insofern bestehen hohe Anforderungen an die Liefertreue, die hinsichtlich des Liefertermins, bezogen auf die Liefermenge und bezüglich der gelieferten Qualität (mit Toleranzen) gemessen wird. Um einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess voranzutreiben, sollte daher nach Sydow auf die Dokumentation erkannter Liefermängel großen Wert gelegt werden. Wenn Mängeln nicht ausreichend nachgegangen wird, ist die Ware letztlich doch teurer geworden und die Vergabe nicht so erfolgreich, wie vielleicht beim Zuschlag noch geglaubt. Möglicherweise wird auch erst beim Auftreten von Liefermängeln festgestellt, dass der Lieferant nicht der richtige war. Heinrich/Lehner<sup>684</sup> zitieren Wang/Kon, die in empirischen Studien festgestellt hatten, dass insgesamt 77 Prozent der von ihnen untersuchten Liefermängel auf mangelhafte Datenqualität zurückzuführen waren.

Zu den Stärken von E–Vergabe gehört die Dokumentation. Allerdings verfügt E–Vergabe bislang noch nicht über die Funktionalität, eine solche Art der Dokumentation vorzunehmen. Hierauf wird die künftige Entwicklung auszurichten sein. Bis dahin muss sich die Vergabestelle mit den Mitteln der konventionellen Vergabe (z. B. Einrichtung einer Erfahrungsdatenbank) behelfen.

#### 5.4.2.5 A–Kriterien und Marktbegrenzung

A–Kriterien (Ausschlusskriterien)<sup>685</sup> beschreiben die Mindestanforderungen an die ausgeschriebene Leistung. Sie müssen vor der Veröffentlichung einer Ausschreibung bekannt und Bestandteil der Leistungsbeschreibung sein. Technische Leistungsbeschreibungen (TL) werden oftmals mit zu vielen A–Kriterien belegt<sup>686</sup>. Nach

---

<sup>683</sup> Sydow, 2006, S. 39.

<sup>684</sup> Heinrich/Lehner, 2005, S. 232.

<sup>685</sup> A–Kriterien sind sogenannte K.O.–Kriterien, die bei Nichterfüllung auch nur eines dieser Kriterien zum Ausschluss des Interessenten vom weiteren Dialog führen. Für Bewerber, die ein Kriterium nicht erfüllen, ist das Vergabeverfahren beendet (vgl. Beschluss der VK Nordrhein–Westfalen, Düsseldorf, vom 11.08.2006, Vergabe spezial, 2007, S. 14–15).

<sup>686</sup> So musste das PTLV beispielsweise feststellen, dass bei den Ausschreibungen zur blauen Uniform Hessens in 2007 kaum ein Bieter alle A–Kriterien erfüllt hatte. Daher musste ein Großteil der Vergabevorgänge von der öffentlichen (europäischen) Ausschreibung in das Verhandlungsverfahren überführt werden.

Künster<sup>687</sup> schränkt diese Vorgehensweise das PTLV nicht nur in den Bewertungsmöglichkeiten ein, auch schrecken zu viele A-Kriterien die Bieter ab. Daher sollten A-Kriterien nur bei sicherheitsrelevanten Merkmalen<sup>688</sup> gesetzt werden oder dort, wo sie die Erreichung der Ziele des Vergaberechts fördern.

### **Erfahrungen im Projekt „Uniform blau“ (2007)**

Im Projekt „Uniform blau“<sup>689</sup> wurden in den Leistungsbeschreibungen bis zu 34 Punkte gefordert, davon 29 als A-Kriterien. Die Erfahrung zeigte aber, dass die Vielzahl der A-Kriterien im Nachhinein nicht nachvollziehbar war, viele der A-Kriterien hätten auch als „nachforderbar“ deklariert werden können. Häufig fehlten im Projekt „Uniform blau“ so wichtige Unterlagen wie Werkzeugnisse, Referenzlisten, Firmenprofile mit technischer Ausstattung und Umsatzerklärungen, wobei viele Dokumente nicht anerkannt wurden, weil sie nicht in deutscher Sprache verfasst waren.

Aber nicht alle Unternehmen, die Verdingungsunterlagen abgefordert hatten, haben auch ein Angebot abgegeben. In den Vergabeakten zum Projekt „Uniform blau“ fanden sich dafür Begründungen:

- „Lieferfristen können nicht eingehalten werden“.
- „TL passt nicht auf Produkte“.
- „Will nicht zum wiederholten Mal zum Preisvergleich dienen“.
- „Technische Gründe“ (ohne nähere Benennung).
- „Kein wirtschaftliches Angebot möglich“.
- „Materialien nicht im Fertigungsprogramm“.
- „Nach Durchsicht der Unterlagen wird von einem Angebot Abstand genommen“.

Dass einige Aussagen ohne weitere Begründung abgegeben wurden, deuten auf die hohe Komplexität der Ausschreibungen hin. Eine Reduzierung dieser Komplexität ist eine Verstandesleistung der Mitarbeiter in der Vergabestelle bzw. der Fachlichkeit. E-Vergabe kann hier lediglich bei der standardisierten Strukturierung des Ausschreibungstextes helfen.

---

<sup>687</sup> Künster, 2008.

<sup>688</sup> Z. B. Forderungen nach thermischer Resistenz von Uniformteilen oder Durchschusswiderstand von Schutzwesten.

<sup>689</sup> Vgl. HMdIS, 2005a.

### Prüfung der Angebote und Muster nach TL

Durch die fachliche Prüfung<sup>690</sup> der Angebote und Muster wird die geeignete Leistung für den Bedarf bestimmt. Für manche Leistungen, besonders aus dem chemischen Bereich, ist das PTLV aber nicht in der Lage, die TL zu fertigen und die Muster zu prüfen. Hier muss auf Zuleistung Externer ausgewichen werden, so dass zusätzlicher finanzieller und zeitlicher Aufwand entsteht. Außerdem ist diese zusätzliche Leistung auch wieder in Form eines Vergabeverfahrens zu beschaffen. In jedem Fall werden die Kosten auf den öffentlichen Auftraggeber zurückfallen, denn der öffentliche Auftraggeber trägt sie entweder als direkte Kosten oder über den Verkaufspreis des Lieferanten als indirekte Kosten.

Zur Minderung des Prüfaufwands werden von der Vergabestelle meist Zertifikate oder andere Bescheinigungen gefordert. Nachteilig erweist sich, dass eine Vielzahl der dabei verwendeten Begriffe nach ihrem Inhalt und ihrer Bedeutung in fachlicher wie rechtlicher Hinsicht den Fachlichkeiten nicht immer vollständig bekannt sind. Das kann dazu führen, dass die nach dem Ausschreibungstext richtige Bescheinigungen von den Fachlichkeiten abgelehnt oder vielleicht sogar falsche akzeptiert werden. Auch kommt es vor, dass Bieter zum richtigen Muster ein falsches Zertifikat einreichen und dies erst im späten Stadium der Vergabe bemerkt wird.

Für diese Fälle bietet es sich an, Erfahrungsdatenbanken aufzubauen. Beim PTLV wurden diese Erfahrungen bislang innerhalb der Vergabestelle und den Fachlichkeiten kommuniziert, aber nicht systematisch dokumentiert. Damit E-Vergabe hierbei hilfreich sein kann, muss die Software angepasst werden.

### **5.4.3 Auswirkung bestimmter Marktspezifika auf die E-Vergabe-Nutzung**

Bestimmte Leistungen oder Marktsituationen unterliegen einem „Marktanpassungsprozess“ und setzen der Nutzung von E-Vergabe Grenzen, so dass auch die am Markt jeweils vorherrschende Marktspezifika in die Betrachtung mit einzubeziehen ist.

Im Folgenden werden solche Marktspezifika aufgezeigt.

---

<sup>690</sup> Fachliche Bewertungen werden manchmal innerhalb eines Bieterfeldes vorgenommen, d. h. der Bieter mit den meisten Punktzahlen wird als 100 % und die anderen dazu ins Verhältnis gesetzt. Dies lässt keine Aussagen über die tatsächliche Eignung eines Produktes zu. Ein Scheitern der Vergabe aus fachlichen Gründen wird dadurch ausgeschlossen. Grundsätzlich sollten Bewertungen in Relation zur möglichen Gesamtpunktzahl vorgenommen und eine Mindestpunktzahl festgelegt werden (Künster, 2008).

### 5.4.3.1 Marktführerschaft – Monopolstellung – Mitentwicklungen

Erstrebenswert ist für Unternehmen die Stellung als Marktführer ihres Segments oder am Besten noch die Erringung eines Monopols<sup>691</sup>. In bestimmten Marktsegmenten verfügen Lieferanten über eine solche Monopolstellung. Dazu zählt vor allem die IKT. So hält beispielsweise die HZD-ZB für das Land Hessen einen Unterstützungsvertrag mit dem Marktführer für PC-Standard-Software, denn die Komplexität der beim Land Hessen vorhandenen Systeme des Marktführers lässt eine Verteilung der Unterstützungsleistungen zur Weiterentwicklung der Systeme an eine Vielzahl einzelner Unternehmen kaum sinnvoll erscheinen. Aber es kann auch vorkommen, dass sich diese Marktführerschaft im Zuge einer Mitentwicklung ergibt. In bestimmten Fällen kann der öffentliche Dienst die benötigte Leistung nicht so umfassend beschreiben, dass daraus eine Ausschreibung zu erstellen wäre. Vielmehr benötigt er bereits bei der Planung die Hilfe der Lieferanten, wie im Fall der hessischen Polizei bei der hoch innovativen Technologie der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ).

Dazu kann der öffentliche Auftraggeber

- freihändige Vergaben unterhalb der Schwellenwerte vornehmen, wenn im Anschluss an Entwicklungsleistungen Aufträge in angemessenem Umfang und für angemessene Zeit an Unternehmen vergeben werden sollen, die an der Entwicklung beteiligt waren (§ 3 Nr. 4 b VOL/A),
- für die Vergabe eines Liefer-, Dienstleistungs- oder Bauauftrags oberhalb der Schwellenwerte einen Wettbewerblichen Dialog durchführen, sofern er objektiv nicht in der Lage ist, die technischen Mittel anzugeben, mit denen ihre Bedürfnisse und Ziele erfüllt werden können oder die rechtlichen oder finanziellen Bedingungen des Vorhabens anzugeben (§ 6 a VgV).

E-Vergabe lässt sich für die Themen Marktführerschaft, Monopolstellung und Mitentwicklung lediglich als Dokumentationswerkzeug nutzen.

### 5.4.3.2 Kooperationen als Verdrängungswettbewerb

Verdrängungswettbewerb beschreibt das Bemühen von Wettbewerbern in einem begrenzten Markt ihren Marktanteil zu Lasten anderer Wettbewerber zu erhöhen, sie „aus dem Markt zu verdrängen“<sup>692</sup>. Der klassische Verdrängungswettbewerb ist durch

---

<sup>691</sup> Albers, 1978, S. 550.

<sup>692</sup> Vgl. Woll, 2008, S. 786.

den Trend gekennzeichnet, dass starke Marktteilnehmer expandieren und sich auf Kosten der kleineren Wettbewerber vergrößern, während schwächere Teilnehmer zunehmend vom Markt verschwinden. Es gibt aber auch eine andere Variante. So stellen Variantenvielfalt, kürzere Produktlebenszyklen, gestiegene Entwicklungskosten und erhöhter Kostendruck nach Arndt<sup>693</sup> immer größere Anforderungen an Unternehmen. Viele Unternehmen können ihnen nicht mehr alleine begegnen und suchen die Kooperation mit anderen Unternehmen. Dies führt in bestimmten Marktsegmenten zu einer Marktverengung durch den Markt selbst.

So wurde beispielsweise im PTLV festgestellt, dass im Bereich Bekleidung bestimmte spezialisierte Unternehmen zu den wenigen beim PTLV bietenden Unternehmen gehören. Andere Unternehmen sehen kaum noch eine Notwendigkeit, an Ausschreibungen teilzunehmen, wenn die spezialisierten Unternehmen als ihre Kooperationspartner das Vergaberecht und dessen Umsetzung beim öffentlichen Auftraggeber beherrschen<sup>694</sup>. Dadurch können sie ihren Kooperationspartnern die Belastung zur Befüllung der Formulare und von Nachweisen abnehmen und sich die Fach-Unternehmen auf die Erbringung der eigentlichen Leistung konzentrieren. Was bleibt, ist ein für den öffentlichen Auftraggeber enger Markt, der sich einer Verbreiterung entzieht. Insofern kann es auch durch eine Kooperation zu einem Verdrängungswettbewerb kommen. Der Einsatz von E-Vergabe hat darauf keinen Einfluss.

### 5.4.3.3 Marktverlust

Die deutschen BOS arbeiten derzeit noch mit Analogfunk. Dies entspricht schon länger nicht mehr dem Stand der Technik. Auch erfüllt der Analogfunk wichtige operativ-taktische Anforderungen nicht mehr. Bund und Länder haben daher beschlossen, ein gemeinsames Digitalfunknetz aufzubauen<sup>695</sup>. Als Folge davon wird der Analogfunk von der Industrie nicht mehr nennenswert weiterentwickelt. Die wenigen noch vorhandenen Geräte werden immer teurer und die Ersatzteilbeschaffung zunehmend schwieriger<sup>696</sup>. Damit bricht der Markt für Analogfunk zunehmend weg.

---

<sup>693</sup> Arndt unterscheidet vertikale (Beziehung Kunde-Lieferant entlang der Wertschöpfungskette) und horizontale (Zusammenarbeit von Unternehmen der gleichen Wertschöpfungskette, die eigentlich miteinander konkurrieren) Kooperationen (Arndt, 2005, S. 175).

<sup>694</sup> Auf die Frage von Laux, warum denn ein Unternehmen wie Quambusch einem öffentlichen Auftraggeber trotz Bürokratie immer wieder Angebote unterbreite, antwortete der Inhaber: „Weil wir es können! Wir kennen alle Formulare in den Bundesländern und können sofort auf die Veränderungen reagieren“ (Laux, 2008).

<sup>695</sup> Vgl. Bundesregierung, 2007.

<sup>696</sup> Feuerwehr Landkreis Würzburg, 2007.

Ausschreibungen machen in diesem Segment kaum noch Sinn. Insofern lässt sich auch mit E-Vergabe nicht dagegen steuern.

#### **5.4.3.4 Sonderfall Geheimhaltung**

Ein Sonderfall ist die Geheimhaltung von Beschaffungsmaßnahmen. Einen solchen Sonderfall hatte das PTLV 2007 zu bearbeiten. Es war ein Gegenstand einzukaufen, der aufgrund des vorgegebenen Geheimhaltungsgrades den Mitarbeitern der Vergabestelle nicht bekannt gemacht wurde. Die Informationen wurden auf Führungsebene der fachlich zuständigen Abteilung, der Leitung des Vergabeausschusses und der Leitung des HSG V 1 erörtert und abgestimmt. Die Nachvollziehbarkeit wurde durch ebenso geheime Dokumentation sichergestellt. Der Vorgang als solcher wurde auf einem groben Raster im Vergabeausschuss behandelt, um zumindest zu dokumentieren, dass es einen solchen Vorgang gegeben hat.

Eine Verwendung von E-Vergabe wäre in einem solchen Fall nicht denkbar, da die elektronische Speicherung geheimer Daten vom Land Hessen als unzulässig eingestuft ist.

#### **5.4.4 Nutzung durch Wirtschaftsunternehmen**

Zur wirksamen Nutzung von E-Vergabe gehört es, dass die Internetplattform von E-Vergabe von den Wirtschaftsunternehmen auch tatsächlich genutzt wird. Dazu wird der beteiligten Wirtschaft mit der Einrichtung der Vergabeplattform des Landes Hessen ein einheitliches Bekanntmachungsmedium geboten und durch Bereitstellung eines kostenlosen Vergabecockpits die firmeninterne Erarbeitung des elektronischen Angebotes wesentlich erleichtert.

Nicht alle Ausschreibungen sind sachlich geeignet, über die Vergabeplattform veröffentlicht zu werden. So wurde beispielsweise die Ausschreibung der Dienstleistung eines Kantinenbetreibers im PTLV im Mai 2007 nicht über das Internetportal veröffentlicht, da die Kantine für die Liegenschaft Willy-Brandt-Allee 20, Wiesbaden, mit einer Belegschaft von ca. 250 Beschäftigten eher recht bescheiden ausgefallen war und eine Marktbeobachtung ergeben hatte, dass sich Anbieter solcher Art Dienstleistungen kaum via Internet über Ausschreibungen informieren werden. Eine Veröffentlichung im vorhandenen Internetportal der hessischen Landesverwaltung sowie in der HAD hätte demnach zu keinem Angebot geführt, weil die potenziellen Kantinenpächter ihre Informationen aus der Tagespresse sowie Anzeigen aus einem spezifischen Fachblatt für Kantinenbetrieb holen.



Im Gegensatz dazu hat die Innung der hessischen Gebäudereiniger am 28.03.2007 bei einem von der HCC-ZB ausgerichteten Bieterforum in Frankfurt mitgeteilt, dass die Gebäudereiniger nahezu ausschließlich die für sie interessanten Angebote aus dem Internet heraussuchen. Dies wurde vom Leiter der Vergabestelle der Stadt Frankfurt bestätigt, der mitteilte, dass die Stadt Frankfurt bereits jetzt in diesem Marktsegment keine konventionellen Anfragen mehr erhalte, sondern dass die Unternehmen die Ausschreibungsunterlagen nur noch vom Internetportal der Stadt Frankfurt herunterladen würden. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass das Gebäudereinigerhandwerk von sehr kleinen Unternehmen (oftmals reine „Ein-Mann-Unternehmen“) betrieben wird, die sehr mobil und auch darauf angewiesen sind, ständig nach neuen Geschäftspartnern zu suchen.

In der gleichen Veranstaltung wurde aber auch kritisiert, dass großen Ausschreibungen mit einem hohen personellen Aufwand zu begegnen sei und dabei die Kosten für die Angebotserstellung nicht im Verhältnis zum erwarteten Gewinn stünden. So wurde beispielhaft eine Ausschreibung der Stadt Bad Homburg in 2007 genannt, bei der die Leistungsbeschreibung 1.000 Seiten umfasst habe und allein für die Abfrage der Ausschreibungsunterlagen eine Gebühr von 600 Euro gezahlt werden musste<sup>697</sup>. Die Novelle der VOL/A wird dem nachgehen und künftig die Kostenfreiheit zur Nutzung der Plattform und der dort abgelegten Informationen fixieren<sup>698</sup>.

Höhere Stückzahlen, die durch Bündelung erreicht werden, steigern die Attraktivität der ZBSt bzw. des Kunden Land Hessen. Je mehr Ausschreibungen mit hohen Auftragswerten auf der Vergabepattform zu finden sind desto eher werden die Bieter geneigt sein, sich die Internetseite mehrfach aufzurufen oder als Favoriten zu speichern.

Ein Nachweis dieses Ansatzes war im Rahmen dieser Studie nicht möglich. Eine künftige Studie sollte eine Erhebung bei den Unternehmen vornehmen und den Ansatz überprüfen.

### **5.4.5 Ergebnisdiskussion zu Hypothese 3**

Über eine Vergabepattform zu verfügen und diese zu nutzen ist nicht immer ein Vorteil. Bestimmte Märkte lassen sich über eine solche Plattform nur schwerlich ansprechen, weil sie Aufträge dort nicht erwarten bzw. nicht auf die Nutzung von

---

<sup>697</sup> Vgl. Halm/Ritter, 2007, S. 7.

<sup>698</sup> Nach § 6 Abs. 3 VOL/A-E dürfen von den Bewerbern und Bietern keine Kosten für die Teilnahme an den Vergabeverfahren erhoben werden. Auch die Herausgabe von Vergabeunterlagen nach § 8 Abs. 1 VOL/A-E muss kostenfrei bleiben.

Plattformen eingestimmt sind. Andere Märkte sehen in der Nutzung der Plattformen große Entwicklungschancen. Künftige Studien sollten sich vor allem dem Aspekt widmen, dass Vergabepattformen gerade dann eine steigende Attraktivität genießen könnten, wenn die Höhe der ausgeschriebenen Auftragswerte steigt. Auch die Ursache der Reduzierung von Bieterfehlern ist schwierig zuzuordnen, so dass hier kein unmittelbarer Vorteil von E-Vergabe im engeren Sinne nachweisbar ist. Dass der Einsatz von E-Vergabe eine breitere Streuung von Vergaben bewirkt, ist ebenso wenig nachweisbar wie marktlenkende Eigenschaften von E-Vergabe.

Auf Kooperationen hat der Einsatz von E-Vergabe keinen Einfluss. Die Unternehmen bestimmen anhand der spezifischen Marktgegebenheiten und der Ausgestaltung ihrer Kooperation, inwieweit ihre Kooperation sich dem öffentlichen Auftraggeber als Marktverkürzung darstellt.

Die Benennung von A-Kriterien ist eine Verstandesleistung und durch E-Vergabe kaum zu unterstützen. Um zu einem differenzierten Einsatz von A-Kriterien zu kommen, bedarf es einer intensiven Abstimmung der Vergabestelle mit der Fachlichkeit. Falls es hier zu Schwierigkeiten in der Kommunikation kommt, könnte die beschränkende Wirkung der A-Kriterien Übergewicht bekommen und deshalb möglicherweise wirtschaftliche Angebote nicht zum Zuge kommen.

Die Prüfung der Angebote und Muster nach TL durch Externe kann zu einer Qualitätssteigerung führen, bedingt allerdings auch den Einsatz zusätzlicher Finanzmittel. Inwieweit dies sinnvoll ist, muss im jeweiligen Marktsegment sorgfältig bedacht und entschieden werden. Zumindest hat das PTLV im Projekt „Uniform blau“ eine Vielzahl Fehler durch die Bieter feststellen müssen. Durch den Einsatz von E-Vergabe wären viele spezifische Fehler aber auch nicht zu verhindern gewesen. Auch andere Marktspezifika lassen sich durch den Einsatz von E-Vergabe nicht beeinflussen.

### **Konsequenz**

Dass E-Vergabe mit größerer Transparenz Impulse für mehr Wettbewerb auslösen kann, ließ sich mit dieser Studie nicht nachweisen. Allerdings war die Datenbasis dazu wohl auch nicht umfangreich genug. Weitere Studien könnten den Nachweis, dass E-Vergabe als Impulsgeber für den Wettbewerb wirkt, durchaus noch erbringen. Allerdings sind die Erfahrungen des BeschA diesbezüglich nicht ermutigend. Die Hypothese, dass E-Vergabe zur Beschleunigung von Vorgängen führt, ist zumindest wohl auch in Zukunft eher Wunsch als Wirklichkeit.

## 5.5 Fazit zur empirischen Überprüfung

- Zu Hypothese 1 (Einsparungen in der öffentlichen Beschaffung):

Dass mit E-Vergabe Einsparungspotenziale zu erschließen sind, ist nachweisbar. Werden Bedarfsbündelungen koordiniert, kann dies zu größeren Einkaufsmengen und damit zu günstigeren Preisen führen. E-Vergabe macht sich bei einer Zentralen Beschaffungsstelle mit einer Vielzahl europaweiter Ausschreibungen positiv bemerkbar. Einer Euphorie, dass E-Vergabe erhebliche Kosten einspart, kann aber nicht gefolgt werden. Hier holt die Einführenden das Tagesgeschäft einer Vergabestelle dann doch schnell wieder ein. Je mehr Spezialbedarf eine Vergabestelle zu beschaffen hat desto geringer ist die Möglichkeit mit E-Vergabe Einfluss auf den Output des sozio-technischen Systems der Zentralen Beschaffungsstelle zu nehmen.

- Zu Hypothese 2 (Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung):

Mit E-Vergabe lassen sich Schnittstellenprobleme reduzieren und die Zusammenarbeit durch Beteiligung verschiedener Organisationen verbessern. Es lassen sich Qualitätsvorteile und eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung ebenso erzielen wie eine verbesserte Prozessgestaltung und Zusammenarbeit in der Vorbereitung von Bedarfsbündelungen. Die Stärken der E-Vergabe-Software liegen in der Vorgabe und Einhaltung von Standards, so dass die Reduzierung von Fehlern vorangetrieben wird, was Fehlerkosten und Qualitätsmängel reduziert und Korruption entgegen wirkt.

- Zu Hypothese 3 (Impulse für mehr Wettbewerb):

Dass E-Vergabe der Wirtschaft Impulse gibt, ist derzeit noch nicht nachweisbar, auch wenn die Nutzung des Internets weit verbreitet ist. Allerdings hat es Vorteile, über eine Vergabeplattform, u. a. mit einem Beschafferprofil, zu verfügen, denn die Märkte sehen darin Entwicklungschancen, vor allem wenn Aufträge mit lohnenden Auftragswerten angeboten werden. Auf bestimmte Marktspezifika hat E-Vergabe aber keine Wirkung.

## 6. Konsequenzen für die Zukunft

Die empirische Überprüfung zur Wirksamkeit von E-Vergabe hat gezeigt, dass trotz einer in Hessen fortschrittlichen E-Government-Entwicklung, dem durchgängigen Vorliegen rechtlicher Voraussetzungen und der Unterstützung durch die Politik die alleinige Einführung einer E-Vergabe-Software nicht wirksam sein wird. Bei Nutzung von elektronischen Werkzeugen wie E-Vergabe muss einer übergeordneten Strategie gefolgt und dies durch eine Überprüfung der Struktur bei der einsetzenden Organisation sowie der Nutzung von Optimierungspotenzialen begleitet werden.

Vergabestellenmitarbeiter bewegen sich in einem Spannungsdreieck aus rechtlichen, fachlichen und betriebswirtschaftlichen Wirkungsfeldern. Betrachter könnten je nach Schwerpunkt dazu neigen, technische und organisatorische Lösungen auf eines der Wirkungsfelder zu begrenzen.

Die Komplexität des Vergaberechts spricht dafür, E-Vergabe als Erfahrungssystem des rechtlichen Wissensmanagement für Vergabestellenmitarbeiter zu nutzen. Die umfangreichen Rechtsdatenbanken für die Arbeit der Vergabegeristen werden aber mit E-Vergabe weder zu ersetzen noch zu ergänzen sein. Erste Ansätze zum Ausbau Agenten-basierter Systeme zur themenorientierten Bereitstellung von Erfahrungswissen sind bereits vorhanden, eine auf das Vergaberecht spezialisierte Wissensdatenbank muss aber erst noch aufgesetzt werden. Das Vergaberecht wurde zur Begrenzung der Einkaufsmacht öffentlicher Auftraggeber und damit zum Schutz der Wirtschaft geschaffen. Dennoch wird das Vergaberecht gerade von der Wirtschaft als Bürokratie empfunden. Hier liegt noch Potenzial von E-Vergabe, denn als Erfahrungsdatenbank für Bieter wurde E-Vergabe bislang kaum betrachtet. Derzeitige Ansätze beschränken sich auf die Förderung der Abgabe vollständiger Angaben und die Vermeidung unzulässiger Änderungen im elektronischen Angebot. Möglichkeiten, aus eigenen Fehlern zu lernen, haben Bieter bislang ebenso wenig wie die Vergabestellenmitarbeiter. Künftige Entwicklungen sollten sich nicht nur auf die Fehlervermeidung beschränken, sondern vielmehr das Lernen aus Fehlern fördern. Dabei sollte der Lernumfang um die elektronisch festgestellten Fehlersituationen aller Teilnehmer am E-Vergabe-System sowie um individuelle Erfahrungen erweitert werden. Bei einer Vernetzung der Erfahrungsanteile der Systeme ließe sich möglicherweise sogar eine zentrale Erfahrungsdatenbank für alle E-Vergabe-Nutzer schaffen.

Der fachliche Themenkomplex lässt sich mit E-Vergabe nur schwer erschließen, da die Vergabe im Anschluss an die Bedarfsformulierung erfolgt. E-Vergabe technisch auf diese Prozesse im Vorfeld der Vergabe auszurichten, erscheint wenig sinnvoll, da E-Vergabe zusätzlich zur Aufbereitung juristischer Inhalte mit der Abbildung fachlicher Spezialfragestellungen überfrachtet werden könnte. Allerdings ist in E-Vergabe vor allem die Erstellung der Leistungsbeschreibung mit seinen formalen Anforderungen abgebildet. Diese Daten könnten über zu definierende Schnittstellen in E-Vergabe eingelesen und Ergebnisse aus Vergabeverfahren ausgelesen werden. Dabei wäre es ratsam, an E-Vergabe die schon gebündelten Daten aus den verschiedenen Anforderungen zu übermitteln. Zumindest erscheint es sinnvoll, eine Terminüberwachung für Rahmenverträge in E-Vergabe vorzuhalten, sofern Vergabestellen damit wiederkehrende Themen abbilden.

Inwieweit Bündelungen in betriebswirtschaftlich günstige Konditionen münden, ist auch abhängig von der Attraktivität der öffentlichen Auftraggeber. E-Vergabe bietet hierzu die elektronischen Möglichkeiten einer diskriminierungsfrei erreichbaren und verwendbaren Plattform für die Wirtschaft. Allerdings muss die Plattform für den spezifischen Markt interessant sein und in die üblichen Abläufe passen. Märkte, die mit den Mechanismen der öffentlichen Auftragsvergabe nicht vertraut sind, werden durch die Plattform alleine nur schwer zu erschließen sein. Andererseits sind es gerade die großen Wirtschaftsunternehmen, die die elektronische Vergabe für sich entdeckt haben. Soweit diese ihre eigenen Lieferanten künftig vermehrt an die elektronische Vergabe binden, ist zu erwarten, dass sich diese Lieferanten in der Folge auch vermehrt mit E-Vergabe der öffentlichen Auftraggeber auseinandersetzen. Allerdings sträubt sich gerade ein deutlicher Anteil der KMU noch immer, sich mit der elektronischen Vergabe auseinanderzusetzen. Für die öffentlichen Auftraggeber hat dies Auswirkungen, weil die politische Ausrichtung des Vergaberechts immer mehr auf die Förderung der KMU ausgelegt wird. Die KMU würden ihren Anpassungsprozess vermutlich beschleunigen, würde ihnen durch die Schaffung einer Erfahrungsdatenbank ein zusätzlicher Nutzen bereitgestellt.

Die Wirksamkeit der elektronischen Vergabe ist aber letztlich davon abhängig, wie der Mensch eingebunden wird. Dass es nicht ausreicht, Menschen als Ressourcen zu betrachten, denen lediglich der Gebrauch des elektronischen Werkzeugs vermittelt werden muss, ist bekannt. Dennoch scheint der Gedanke reizvoll zu sein, Bürokratie mit elektronischen Mitteln begegnen zu können. Aber auch wenn die Strukturierbarkeit und elektronische Führung von Prozessen geradezu die Verwendung eines IT-Systems

im Vergabewesen aufdrängen, darf nicht übersehen werden, dass der Umgang mit einer so schwierigen Rechtsmaterie wie dem Vergaberecht ein hohes Maß an Flexibilität und individueller Kompetenz der Vergabestellenmitarbeiter voraussetzt. Während bislang wohl eher die Reduzierung von Fehlerquellen die Entwicklung von E-Vergabe motiviert hat, sollte künftig die Förderung der Stärken der Vergabemitarbeiter sowie der Bieter in den Vordergrund gerückt werden. Human Resources und Maschine können im Beschaffungswesen eine Einheit bilden, wenn ihr gegenseitiges Wirken aufeinander abgestimmt ist. Dazu wird Zeit für die Vorbereitung erforderlich sein. Der Wunsch zur Zielerreichung des „Gesamtpakets“ sollte dominieren und sich an der objektiv feststellbaren Wirklichkeit orientieren, also vor allem die Erfahrungen der Beteiligten berücksichtigen.

Diese Studie hat sich vor allem mit Grenzbereichen der Beschaffung mittels elektronischer Vergabesysteme befasst und diese aus Sicht einer ZBSt mit Spezialaufgaben weitgehend ausleuchten können. Es bedarf aber noch einer weiteren Betrachtung zur Prüfung, inwieweit die elektronische Vergabe Impulsgeber für den Wettbewerb sein kann. Dazu wird es interessant sein zu betrachten, wie sich die elektronische Vergabe in den europäischen Mitgliedsstaaten entwickelt. Der Motor dieser Entwicklung ist derzeit die EU-Kommission. Die geradezu gleichförmigen Entwicklungsstände in den Mitgliedsstaaten lassen allerdings befürchten, dass die Sachstände in Europa weitgehend an der Taktrate der EU-Kommission ausgerichtet sind. Zumindest ist eine davon abweichende Ausrichtung auf dynamische Entwicklungen in den Ländern nicht erkennbar. Dagegen entwickelt sich die elektronische Vergabe in der Wirtschaft unabhängig von Taktgebern. Immer mehr nicht-öffentliche Auftraggeber orientieren sich bei ihrem eigenen Einkauf am Vergaberecht unter Nutzung der elektronischen Vergabe, obwohl sie nicht dazu verpflichtet sind. Ansätze, dass die öffentlichen und nicht-öffentlichen Auftraggeber ihre Erfahrungen mit der elektronischen Vergabe austauschen, sind noch nicht erkennbar. Es bietet sich an, gemeinsame Foren aufzusetzen, um das vorhandene Erfahrungswissen zu bündeln und zum gemeinsamen Nutzen zu verwerten.

Wie die öffentlichen Auftraggeber sind die nicht-öffentlichen daran interessiert, durch die Erschließung der elektronischen Vergabe betriebswirtschaftlichen Nutzen zu erzielen. Der Abbau von Bürokratie scheint dagegen eine spezifische Anforderung politischer Entscheidungsträger an öffentliche Auftraggeber zu sein. Die Bürokratie ist aber im Beschaffungswesen nicht das eigentliche Problem, sondern vielmehr der unzureichende Umgang mit bürokratischen Strukturen. Künftig sollte versucht werden,

die Vorteile der Bürokratie (z. B. Klarheit, Abgrenzung) mit den Vorteilen des Managements (z. B. Bewältigung von Komplexität) zu einem Bürokratiemanagement zu verbinden. Dazu bedarf es tiefer gehender Forschungsarbeit, denn Bürokratie und Management sind Themen, die sich aufgrund ihrer Verschiedenheit wohl eher gegenseitig ausschließen als anziehen dürften. Die Lösung sollte in einer präzisen Verzahnung der Themen liegen. Der in dieser Studie verfolgte sozio–technische Ansatz sowie die Unterscheidung zwischen E–Vergabe im engeren und im weiteren Sinne bieten erste Möglichkeiten, um ein Bürokratiemanagement im Beschaffungswesen zu begründen.

Ohne die Verwendung von elektronischen Werkzeugen wie E–Vergabe kann aber auch ein Bürokratiemanagement in der heute von E–Government geprägten Welt nicht mehr gelingen. Voraussetzung für ein Gelingen bleibt eine kontrollierte Implementierung dieser Werkzeuge in die Arbeitswelt. Hilfreich wird es sein, wenn weder Protagonisten noch Führungskräfte oder Anwender ihren jeweiligen Werkzeugen „Wunderkräfte“ zuschreiben, sondern sich vielmehr um eine wirkungsorientierte Mensch–Maschine–Relation bemühen.

---

## Literaturverzeichnis

- AIAG (2007): „Benutzerhandbuch AI Vergabemanager Version 4.1“, AI AG, Würzburg
- Albers, W. (1978): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen
- Alsagoff, S./Weng, E./Zainon, N. (2006): „How ready are we for e-tendering? A Malaysian case study in the preparation for implementation of e-tendering for the construction industry“, in Torrance, J./Adnan, H./Takim, R. (2006): “Proceedings of the International Conference in the Built Environment in the 21st Century (ICiBE 2006)”, S. 225–235, Ministry of Works & Human Settlement, download am 11.08.2008 unter <http://www.seek.salford.ac.uk/viewPublicationDetailsAction.do?publicationNum=8961>
- Ammon, U. (1991): Die internationale Stellung der deutschen Sprache, Verlag Walter de Gruyter, Berlin
- Appelfeller, W./Buchholz, W. (2005): Supplier Relationship Management, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Aranda–Mena, G./Wakefield, R. (2004): „E–business Adoption: Case Study Queensland Department of Main Roads (Research Report 2003–003–A–02)“, Bericht, download am 04.04.2008 unter <http://mams.rmit.edu.au/6t8u8id9quwd.pdf>
- Arndt, H. (2005): Supply Chain Management – Optimierung logistischer Prozesse, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Arnold, U. (1982): Strategische Beschaffungspolitik, Verlag P. Lang, Frankfurt
- Arnold, U./Eßig, M. (2002): „Ökonomische Anforderungen an die e–Vergabe“ in Grundlagen der elektronischen Vergabe, S. 31–37, Broschüre, Herausgeber BME/BMWi, Frankfurt/Berlin
- Arnold, U. (2004): „ABC–Analyse“, in Lück, W. (2004): Lexikon der Betriebswirtschaft, 6. Auflage, S. 1, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München



- 
- Arnold, U. (2007): „Strategisches Beschaffungsmanagement“, in Arnold, U./Kasulke, G. (2007): Praxishandbuch innovative Beschaffung, S. 13–46, Wiley Verlag, Weinheim
- Arnold, U./Warzog, F. (2007): „Beschaffungscontrolling“, in Arnold, U./Kasulke, G. (2007): Praxishandbuch innovative Beschaffung, S. 309–336, Wiley Verlag, Weinheim
- Arnold, U./Truck, N. (k.A.): „Gesamtwirtschaftliche Schäden durch Korruption“ in BME/BMI: „E-Vergabe – Korruptionsprävention bei der elektronischen Vergabe“, Leitfaden, Veröffentlichungsdatum unbekannt, BMI, Berlin
- ausschreibungs-abc (2008): „eVergabe ist jetzt!“, Broschüre der ausschreibungs-abc-GmbH, Stuttgart
- Bachmann, P. (2004): Controlling für die öffentliche Verwaltung, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Bärman, A. (2006): „Kaufmännische Buchführung auf Landesebene – der Hessische Weg“, in Proll, U./Reckert, K. (2006): Neues Kommunales Finanzmanagement, S. 157–166, Bundesanzeiger-Verlag, Köln
- Barth, M./Gehrmann, C./Grams, M./Hesse, M./Schetter, D. (2000): „Handel und Vertrieb“ in Hensel, R. (2000): „Vision 2020 – Eine vernetzte Gesellschaft“, eine Studie von experts4U – Unternehmensberatung als Semesterinhalt, S. 140–186, Technische Fachhochschule Berlin, Berlin
- Bartl, H. (2000): Handbuch Öffentliche Aufträge, Nomos Verlag, Baden–Baden
- BDI (2007): „Nationale Vergaberechtsreform“, BDI-Drucksache 404, BDI, Berlin
- Beatty, J. (1998): Die Welt des Peter Drucker, Campus Verlag, Frankfurt am Main
- Benner, W. (2002): „Reaktanz – die Feinmechanik des Widerstands“, Online-Artikel, download am 21.04.2008 unter <http://www.umsetzungsberatung.de>
- BeschA (2003): „Tätigkeitsbericht 2002/2003“, Broschüre, BeschA, Bonn–Beuel
- BeschA (2005): „Tätigkeitsbericht 2004/2005“, Broschüre, BeschA, Bonn–Beuel
- BeschA (2006): „Vergaberecht“, Broschüre, BeschA, Bonn–Beuel
- BeschA (2007): „Angebote bald nur noch digital“, Presseinformation des BeschA vom 25.09.2007, download am 12.11.2008 unter <http://www.evergabe-online.de>

- 
- BeschA (2007a): „Vergabehandbuch“, Broschüre (Stand: 12.02.2007), BeschA, Bonn–Beuel
- BeschA (2008): „Der Stufenplan des Bundes – Schritt für Schritt zur verpflichtenden elektronischen Angebotsabgabe“, Vortrag von Roderich Egeler (Direktor des BeschA) beim Tag der öffentlichen Auftraggeber, Berlin, 26.02.2008
- Beyer, L./Grimmer, K. (1986): Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen: Handlungsstrategien ohne Politik, Birkhäuser Verlag, Basel
- Bieber, N. (2004): Ganzheitliche Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe (Dissertation), Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek <http://deposit.d-nb.de>, Deutsche Nationalbibliothek, Frankfurt am Main
- Biergans, B. (2006): „Instandhaltungslogistik – Balance–Akt zwischen Technik und Einkauf“, in Elektronik Praxis, Online–Artikel vom 30.10.2006, Vogel Industrie Medien, Würzburg
- Bischoff, K. (2007): „Die VOL/A 2006 – Änderungen zur VOL/A 2002“, NZBau 1/2007, S. 13–17, Verlag C. H. Beck oHG, München
- BITKOM (2003): „Positionspapier zum Bürokratieabbau – Vorschläge zur Entlastung des ITK–Mittelstands“, Positionspapier (Stand: 04.11.2003), download am 30.09.2007 unter <http://www.bitkom.org>
- Bitterich, K. (2007): „Rechtsschutz bei Verletzung aus dem EG–Vertrag abgeleiteter ‚Grundanforderungen‘ an die Vergabe öffentlicher Aufträge“, NVwZ 8/2007, S. 890–895, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Bless, R./Mink, S./Blaß, E./Conrad, M./Hof, H./Kutzner, K./Schöller, M. (2005): Sichere Netzwerkkommunikation, Springer Verlag, Berlin
- Blome, C. (2007): Öffentliches Beschaffungsmarketing, DUV Verlag, Wiesbaden
- BME/Booz, Allen und Hamilton (2000): „Chancen und Entwicklungen im Public Procurement“, Studie, Berlin
- BMI/BMWi (2004): „Bekanntmachung des Beschlusses der Bundesregierung zur Optimierung öffentlicher Beschaffungen“, Bekanntmachung vom 27.02.2004, BMI/BMWi, Berlin
- BMI (2007): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, download am 06.05.2008 unter <http://www.orghandbuch.de>

- 
- BMWi (2002): „Elektronische Beschaffung des Bundes erstmals über Internet“, Pressemitteilung vom 03.05.2002, download am 12.12.2008 unter <http://www.bmwi.de>
- BMWi (2003): „Elektronische Vergabe von Aufträgen der Bundesverwaltung“, Leitfaden, BMWi, Berlin
- BMWi (2006): „Beschluss der Bundesregierung über Schwerpunkte zur Vereinfachung des Vergaberechts im bestehenden System“, Presseinformation vom 28.06.2006, BMWi, Berlin
- BMWi (2007): „Öffentliches Beschaffungswesen“, Gutachten 2/07 des Wissenschaftlichen Beirats im BMWi, BMWi, Berlin
- BMWi (2007a): „Pragmatisch, einfach, gut – erfolgreicher Umgang mit Wissen“, Broschüre, BMWi, Berlin
- Bogaschewsky, R. (2008): „Stimmungsbarometer Elektronische Beschaffung 2008“, Mitteilung der Uni Würzburg und des BME an die teilnehmenden Unternehmen vom 13.05.2008, Uni Würzburg/BME, Würzburg/Frankfurt
- Bogumil, J./Jann, W. (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaften in Deutschland, VS Verlag, Wiesbaden
- van Bon, J. (2006): IT-Service Management, van Haren Publishing, Zaltbommel (Australien)
- Bontrup, H. (2004): Volkswirtschaftslehre – Grundlagen der Mikro- und Makroökonomie, 2. Auflage, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Braun, C. (2008): „Zivilrechtlicher Rechtsschutz bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte“, in NZBau 3/2008, S. 160–162, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Brehm, J. (1966): Theory of psychological reactance, Academic Press, New York
- Breitner, M./Fandel, G. (2006): E-Learning Geschäftsmodelle und Einsatzkonzepte, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Brenski, C./ Liebzig, A. (2007): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004/2005, Speyerer Forschungsbericht 250 (im Auftrag des Unterausschusses Allgemeine Verwaltungsorganisation des Arbeitskreises VI der Innen-

- ministerkonferenz), Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
- Brunkhorst, A. (2005): Erhöhte Auftragserlangung bei Ausschreibungen, Books on Demand, Norderstedt
- BSI (2008): „standard“, Glossary des British Standard Institute, BSI British Standards, London
- Bubeck, B./ Fuchs, G. (2003): „Strukturwandel der Verwaltung und E-Government – Das Fallbeispiel der elektronischen Beschaffung und Vergabe“, in: Bubeck, B./Fuchs, G. (2003): E-Government und Strukturwandel der Verwaltung – Das Beispiel der elektronischen Beschaffung und Vergabe, Arbeitsbericht Nr. 228, S. 1–27, Akademie für Technikfolgeabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart
- Buchta, D./Eul, M./Schulte-Croonenberg, H. (2005): Strategisches IT-Management, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Buckley, J. (2003): „E-service quality and the public sector“ in: Managing Service Quality, Vol. 13 Nr. 6, 2003, S. 453–462, Emerald Group Publishing Limited Howard, Bingley (England)
- Bultmann, P. (2004): Beihilfenrecht und Vergaberecht: Beihilfen und öffentliche Aufträge als funktional äquivalente Instrumente der Wirtschaftslenkung– ein Leistungsvergleich, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen
- Bundesregierung (2003): „Bericht der Bundesregierung zum Vergaberechtsänderungsgesetz“, aus dem Frühjahr 2003, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin
- Bundesregierung (2007): „Haushalt 2008: Innere Sicherheit“, Pressemitteilung vom 29.11.2007, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin
- Bungenberg, M. (2007): Vergaberecht im Wettbewerb der Systeme, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen
- Burgi, M. (2007): „Von der Zweistufenlehre zur Dreiteilung des Rechtsschutzes im Vergaberecht“, in NVwZ, Nr. 7/2007, Seite 737–742, Verlag C. H. Beck oHG, München

- 
- Burgi, M. (2008): „Die Bedeutung der allgemeinen Vergabegrundsätze Wettbewerb, Transparenz und Gleichbehandlung“, in NZBau, Nr. 1/2008, S. 29–34, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Burgwinkel, D. (2004): Ein Vorgehens- und Gestaltungsmodell für die Standardisierung und Einführung von digitalen Verträgen auf Basis der XML-Technologie (Dissertation Nr. 2866), Uni St. Gallen, St. Gallen
- BVA (2008): „Musterprozess Beschaffung (Version 2.0, April 2008)“, Broschüre, BVA, Köln
- BVA (2008a): „Elektronische Vergabe von Aufträgen der Bundesverwaltung – Leitfaden (2008)“, Broschüre, BVA, Köln
- Carmesin, D. (1992): Das Fremdwort bei Johann Beer – ein Beitrag zur deutschen Wort- und Sprachgeschichte, University of Michigan, Michigan
- CDU-Fraktion (2003): „Regierungsprogramm 2003–2008 der CDU-Landtagsfraktion und des CDU-Landesvorstands Hessen vom 28.03.2003“, Hessische Staatskanzlei, Wiesbaden
- Coppetti, C. (2007): „Du sollst nicht begehren deines Nachbarn Hab und Gut!“, in J&S Dialog Medien GmbH (2007): Dialogmarketing-Trends 2006/2007, S. 38–39, J&S Dialog Medien GmbH, Hamburg
- Corsten, H./Reiß, M. (2008): Betriebswirtschaftslehre: Planung und Entscheidung, Controlling, Führung, Informationsmanagement, Technologie- und Innovationsmanagement, strategisches Management, internationales Management, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Degen, T. (2008): „Mahnen und Klagen per E-Mail – Rechtlicher Rahmen und digitale Kluft bei Justiz und Anwaltschaft?“, in NJW 21/2008, S. 1473–1480, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Dimitri, N./Piga, G./Spagnolo, G. (2006): Handbook of Procurement, Cambridge University Press, Cambridge
- djb (2007): „Stellungnahme des djb zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der öffentlichen Auftragsvergabe vom 16.07.2007“, Online-Artikel, download am 08.08.2008 unter <http://www.djb.de>
- Dompke/Lahser (2008): „Roadmap ‚Öffentliche Beschaffung‘ (herausgegeben vom NIK DLR im Auftrag des BMBF)“, download am 03.08.2008 unter <http://www.roadmap-it.de/>

- 
- Dörner, M. (1908): Kommunale Submissionspolitik: Die Vergebung öffentlicher Arbeiten in Mannheim, Verlag Cotta, Stuttgart–Berlin
- Dreher, M. (2008): „50 Jahre Kartellrecht in Deutschland und Europa“, in NJW 1–2/2008, Editorial, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Drey, F. (2007): „Flickenteppich adé? Es geht wenig voran bei der E–Vergabe“, Artikel, in Behörden Spiegel, Ausgabe Februar 2007, S. 19, ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bonn
- Drucker, P. (1982): Managing in turbulent Times, 2. Auflage, Pan Books Ltd., London
- Drucker, P. (2007): The Effectice Executive, Verlag Butterworth–Heinemann, Oxford
- DStGB (2001): „eVergabe öffentlicher Aufträge – Chancen, Verfahren und Lösungen“, Dokumentation des DStGB Nr. 21, Online–Artikel, DStGB, Berlin
- DStGB (2004): „Kommunale Auftragsvergabe“, Dokumentation des DStGB Nr. 36, Online–Artikel, DStGB, Berlin
- DStGB (2007): „Verwaltungsmodernisierung im Zeichen der E–Vergabe“, Online–Artikel, DStGB, Berlin
- DStGB (2008): „BMW–Entwurf zu einer Neufassung der VOL/A (Stand: 04. Juni 2008) – Erste Bewertung des Deutschen Städte– und Gemeindebundes“, Antwortschreiben an das BMWi vom 08.07.2008, DStGB, Berlin
- Duden (2006): Die deutsche Rechtschreibung, Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus AG, München
- Ebbinghaus, H. (1885): Über das Gedächtnis: Untersuchungen zur experimentellen Psychologie, Verlag Duncker & Humbolt, Berlin
- Eberleh, E./Oberquelle, H./Oppermann, R. (1994): Einführung in die Software–Ergonomie, Verlag Walter de Gruyter, Berlin
- Ebert, E. (2005): Möglichkeiten und Grenzen im Verhandlungsverfahren: Unter Beachtung der vergaberechtlichen Prinzipien, Bundesanzeiger–Verlag, Köln
- Ehlers, U. (1993): „Informatikanwendung in der öffentlichen Verwaltung – Informatisierung der Bürokratie oder Bürokratiemanagement“, in VOP

- 
- (Verwaltungsführung, Organisation, Personal), Heft 5/1993, S. 320–323, Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung, Wiesbaden
- Ehrensberger, M. (2007): „Vorsicht – Nachtragspotenzial! Zu den Ausschreibungsfehlern und ihren unerwünschten Folgen“, in Vergabe Navigator 5/2007, S. 5–7, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Eibelshäuser, M. (2008): „Transparenz ist Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln“, in inform 1/2008 (Zeitschrift), S. 5–9, HZD, Wiesbaden
- Elsner, M. (2004): „Vom regel- und verfahrensorientierten Staatsdiener zum ergebnisorientierten Public Manager“, Abschlussbericht, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Berufsbildung, Heft 78/2004, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Bonn
- Engelhardt, T. (1985): „Die Privatbeamten“ in Bott, G (1985): Leben und arbeiten im Industriezeitalter, S. 319–326, Theiss Verlag, Stuttgart
- Engelskirchen, T./Won, M./Zimmermann, R. (2003): „Organisationen im Wandel – Sozio-technische Perspektiven auf das organisationale Lernen“, in: Mambrey, P./Pipek, V./Rohde, M. (2003): Wissen und Lernen in Virtuellen Organisationen – Konzepte, Praxisbeispiele, Perspektiven; , S. 17–29, Physica Verlag, Heidelberg
- Enkel, E. (2005): Management von Wissensnetzwerken, DUV Verlag, Wiesbaden
- Epiney, A. (2007): „Zur Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2006“, in NVwZ 2007, Heft 9, S. 1012–1023, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Eßig, M./ Jahn C. /Blome C. (2007): „Wirtschaftlich Einkaufen ist auch bei den Öffentlichen möglich“, in Beschaffung aktuell 06/2007, S. 39, Konradin Verlag, Leinfelden – Echterdingen
- Eßig, M./ Busemann, C./ Jungclaus, M. (2006): „Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen“, Broschüre, BMWi/BME, Berlin/ Frankfurt
- EuGH: „Sammlung der Rechtsprechung“, Online-Datenbank unter <http://eur-lex.europa.eu> sowie <http://curia.europa.eu>
- EU-Kommission (2001): „Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“,

- Mitteilung der EU-Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 15.10.2001, EU-Kommission, Brüssel/Luxemburg
- EU-Kommission (2004): „Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften über die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge“, Mitteilung der EU-Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 13.12.2004, EU-Kommission, Brüssel/Luxemburg
- EU-Kommission (2004a): „Fallstudien zu europäischen Projekten im Bereich elektronischer Vergabe öffentlicher Aufträge“, Übersichtsbericht vom Juli 2007, EU-Kommission, Brüssel/Luxemburg
- EU-Kommission (2006): „E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative: Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller“, Mitteilung der EU-Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 25.04.2006, EU-Kommission, Brüssel/Luxemburg
- EU-Kommission (2006a): „i2010 – Erster Jahresbericht über die europäische Informationsgesellschaft“, Mitteilung der EU-Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 19.05.2006, EU-Kommission, Brüssel/Luxemburg
- EU-Kommission (2008): „Öffentliches Auftragswesen“, Artikel, download am 26.06.2008 unter [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_de.htm)
- Fabry, B./Meininger, F./Kayser, K. (2007): Vergaberecht in der Unternehmenspraxis, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Falk, S. (2006): Handbuch Politikberatung, Springer Verlag, Berlin
- Festinger, L./Irtle, M./Möntmann, V. (1978): Theorie der kognitiven Dissonanz, Verlag Hans Huber, Bern



- 
- Feuerwehr Landkreis Würzburg (2007): „Warum Digitalfunk?“, Presseinformation des Abschnitts Mitte der Feuerwehr im Landkreis Würzburg vom 17.11.2007, Feuerwehr im Landkreis Würzburg, Würzburg
- Fikentscher, W. (1992): Recht und wirtschaftliche Freiheit, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen
- Finanzministerium SH (2008): „Modern, kostengünstig, bundesweit vorbildlich: Staatssekretär Klaus Schlie stellt Gesetzentwurf für die elektronische Verwaltung vor“, Presseinformation vom 24.07.2008, Finanzministeriums des Landes Schleswig–Holstein, Kiel
- Franke, H. (2003): „Analyse und Bewertung der Fragebogenaktion und der Rechtsprechung zur Evaluierung des Vergaberechtsänderungsgesetzes (VgRÄG)“, Gutachten, BMWi, Berlin
- Frei, F./Hugentobler, M./Alioth, A./Duell, W./Ruch, L. (1996): Die kompetente Organisation – Qualifizierende Arbeitsgestaltung – die europäische Alternative, vfd Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich
- Frenz, W. (2007): „Soziale Vergabekriterien“, in NZBau 1/2007, S. 17–23, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Frith, U./Blakemore, S. (2004): Social Cognition, Online–Artikel, download am 21.04.2008 unter <http://www.foresight.gov.uk>
- Gaier, R. (2008): „Verfassungsrecht – Fesseln und Freiheiten für das (Kartell–) Vergaberecht“, in NZBau 5/2008, S. 289–293, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Geibig, O. (2007): Agentenbasierte Unterstützung öffentlicher Ausschreibungen von Bauleistungen unter Verwendung von Methoden der Künstlichen Intelligenz, TUDpress Verlag der Wissenschaften Dresden, Dresden
- Giemulla, E./Jaworsky, N./Müller–Uri, R. (2004): Verwaltungsrecht, Verlag Wolters Kluwer, Köln
- Glock, C./Broens, M. (2005): „Teilnahmemöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen an digitalen Ausschreibungen – am Beispiel der Vergabe öffentlicher Aufträge“, in Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 35. Jg., 2006, Nr. 1, S. 39–42, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Göbels, G. (2001): „Geschäftsprozessanalyse – Anwendungserfahrungen in der hessischen Landesverwaltung“, Arbeitspapier zur Vorlage zum

38. Erfahrungstausch KoopA ADV am 06./07.03.2001, download am 02.10.2007 unter <http://www.koopa.de>
- Gola, P./Klug, C. (2008): „Die Entwicklung des Datenschutzrechts in den Jahren 2007/2008“, in NJW Nr. 34/2008, S. 2481–2487, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Gora, W. (1996): Auf dem Weg zum virtuellen Unternehmen – Konsequenzen der Dezentralisierung, Fossil Verlag
- Gora, W. (2005): „Entwicklung einer zukunftsfähigen Organisationsstruktur im Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (PTLV)“, (internes) Gutachten vom 15.04.2005 im Auftrag des HMdIS, nicht veröffentlicht und auch nicht zur Veröffentlichung vorgesehen
- Graef, E. (2008): „Rechtsfragen zur Kommunikation und Informationsübermittlung im neuen Vergaberecht“, in NZBau 1/2008, S. 34–40, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Grau, U. (2004): Historische Entwicklung und Perspektiven des Rechts der öffentlichen Aufträge, Peter Lang Verlag, Frankfurt
- Gundmann, N. (2004): Das zweigeteilte Vergabewesen – ein Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen (Dissertation), Universität Düsseldorf, Düsseldorf
- Hager, W. (2000): Evaluation psychologischer Interventionsmaßnahmen, Verlag Hans Huber, Bern
- Halm, O./Ritter, E. (2007): „eVergabe – Elektronische Auftragsvergabe in Hessen“, in reformativ, Heft 02, Juni 2007, Hessische Staatskanzlei, Wiesbaden
- Handler, H. (2005): „Das öffentliche Auftragswesen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang“, Working Paper 250/2005, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien
- Hatje, A./ Kindt, A. (2008): „Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung?“, in NJW 25/2008, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Heckmann, D. (2003): „E–Vergabe als Motor für E–Government?“, in Bücher, W./Büllesbach, A. (2003): E–Government – Staatliches Handeln in der Informationsgesellschaft, S. 65–88, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln

- 
- Hegele, D. (2005): „Soziale Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge – Arbeitshilfe für öffentliche Auftraggeber und sozialwirtschaftliche Unternehmen“, Broschüre, BMWi, Berlin
- Heib, R. (2004): „Effiziente Verwaltungsprozesse durch E-Government“, in Scheer, A./Abolhassan, F./Kruppke, H./Jost, W. (2004): Innovation durch Geschäftsprozessmanagement, S. 385–398, Springer Verlag, Berlin
- Heinrich, L./Heinzl, A./Roithmayr, F. (2004): Wirtschaftsinformatik-Lexikon, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Heinrich, L./Lehner, F. (2005): Informationsmanagement, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Heinrich, S. (2007): Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien: Veränderungen des Politikfeldes zwischen institutionellen Faktoren, Akteursorientierungen und technologischen Entwicklungen (Dissertation), LIT Verlag, Berlin-Hamburg-Münster
- Heinze, F. (2005): Die elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge, Peter Lang Verlag, Frankfurt
- Held, K. (2006): „Projekt Beschaffungsoptimierung PTLV – Istaufnahme“, Projektergebnis zur Optimierung der Beschaffung im PTLV (Version 1.00) vom 30.11.2006, nicht veröffentlicht und auch nicht zur Veröffentlichung vorgesehen
- Hellstern, G.-M./Buchenau, G. (2003): Geschäftsprozessmanagement – Praxisorientiert umgesetzt, LIT Verlag, Berlin-Hamburg-Münster
- Henschel, O. (2004): Lexikon Eventmanagement, Beuth Verlag, Berlin/Wien/Zürich
- Herberg, D./Kinne, M./Steffens, D. (2004): Neuer Wortschatz – Neologismen der 90er Jahre im Deutschen, Verlag Walter de Gruyter, Berlin
- Herborn-Lauff, M. (2008): „Angebotsausschluss wegen eigener AGB“, in Vergabe Navigator 4/2008, S. 18–19, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Herczeg, M. (2004): Software-Ergonomie, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Hessischer Landtag (2005): „Dringlicher Antrag der Fraktion der SPD betreffend Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach Art. 92 HV,

- § 54 GOHLT“, Drucksache 16/3930 vom 27.04.2005, Hessischer Landtag, Wiesbaden
- Hessischer Landtag (2007): „Kleine Anfrage des Abgeordneten Hahn (FDP) vom 22.01.2007“, Drucksache 16/6819 vom 14.03.2007, Hessischer Landtag, Wiesbaden
- Hessischer Landtag (2007a): „Kleine Anfrage des Abgeordneten Posch (FDP) vom 16.02.2007“, Drucksache 16/6927 vom 10.04.2007, Hessischer Landtag, Wiesbaden
- Hill, H. (2006): „Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung“, Diskussionspapier Nr. 30, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer
- Hille, D. (2002): „Konkurrieren statt Privatisieren“, KWI–Arbeitsheft 3/2002, Universität Potsdam, Potsdam
- Hirschsteiner, G. (2006): Einkaufs– und Beschaffungsmanagement, 2. Auflage, Kiehl Verlag, Ludwigshafen
- HMdF (2005): „Beschaffungsmanagement des Landes Hessen für Lieferungen und Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)“, Erlass, in StAnz. 52/2005, S. 4711–4713, Staatsanzeiger für das Land Hessen, Wiesbaden
- HMdIS (2004): „Neue Verwaltungssteuerung – Grundsätzliche Verfahrensregelungen zur Durchführung von Beschaffungsverfahren sowie Festlegung von Rahmenvorgaben/Standards“, Erlass des HMdIS vom 20.02.2004 an die hessischen Polizeibehörden, nicht veröffentlicht und auch nicht zur Veröffentlichung vorgesehen
- HMdIS (2005): „Aufsicht hat funktioniert: Habe Rechnungshof beauftragt und Mängel im PTLV abgestellt“, Pressemitteilung vom 21.09.2005, HMdIS, Wiesbaden
- HMdIS (2005a): „Polizei Hessen erhält neue funktionale Uniform“, Pressemitteilung vom 26.08.2005, HMdIS, Wiesbaden
- HMdIS (2007): „Hessen – ein Konzern“, Broschüre, HMdIS, Wiesbaden
- HMdIS (2008): „Hessen E–Government – Die sieben Stufen zum erfolgreichen E–Government“, Broschüre, HMdIS, Wiesbaden
- HMWVL (2001): „Hessen Media – Projektdokumentation“, Broschüre, HMWVL, Wiesbaden

- 
- HMWVL/HMdIS/HMdF (2007): „Öffentliches Auftragswesen“, Gemeinsamer Runderlass von HMWVL, HMdIS und HMdF vom 01.11.2007, download am 10.08.2008 unter <http://www.had.de>
- HMWVL/HMdIS/HMdF (2009): „Öffentliches Auftragswesen – Beschleunigung der Vergabeverfahren“, Gemeinsamer Runderlass von HMWVL, HMdIS und HMdF vom 18.03.2009, download am 11.08.2009 unter <http://www.had.de>
- Hoeren, T. (2008): „Das Pferd frisst keinen Gurkensalat – Überlegungen zur Internet Governance“, in NJW 36/2008, S. 2615–2619, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Hofkirchner, W. (2002): Projekt eine Welt: Versuch über die Selbstorganisation der Informationsgesellschaft, LIT Verlag, Berlin–Hamburg–Münster
- Höller, J./Pils, M./Zlabinger, R. (2003): Internet und Intranet, Springer Verlag, Berlin
- Hompel, M./Heidenblut, V. (2007): Taschenlexikon Logistik, Springer Verlag, Berlin
- Höpfl, Th. (2004): „Soziale Aspekte der öffentlichen Auftragsvergabe“, Broschüre, Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Linz
- HRH (2007): „Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen des Hessischen Rechnungshofs“, Drucksache 17/25 vom 27. Mai 2008, Hessischer Landtag, Wiesbaden
- Huber, E. (2008): „Ein Selbstporträt für bessere Marktpflege – Neu vorgestellt: Das Beschafferprofil“, in Vergabe Navigator 4/2008, S. 9, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Huber, W. (2004): Konzept zur Bewertung von eProcurement-Initiativen – Einschätzung einer Prozessinnovation im Hinblick auf die Unternehmensstrategie, Diplomica Verlag, Hamburg
- Hubig, C. (2004) „Wissensmanagement und Kommunikation in der E-Economy – Zum Widerstreit zwischen Rationalisierung und Kompetenzerweiterung“, in Frank, U. (2004): Wissenschaftstheorie in Ökonomie und Wirtschaftsinformatik: Theoriebildung und –bewertung, Ontologien, Wissensmanagement, S. 211–229, DUV Verlag, Wiesbaden

- 
- Humboldt, W. von (1851): Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Verlag von Eduard Trewendt, Breslau
- Humpl, B. (2004): Transfer von Erfahrungen (Dissertation), DUV Verlag, Wiesbaden
- HZD (2006): „Projekt Beschaffungsoptimierung PTLV – IST–Aufnahme; Gesamtdarstellung, Version 1.00, HZD–Auftragsnummer 300869“, Bericht, HZD, Wiesbaden
- HZD (2007): „Bürokratieabbau“, in inform 4/2007, S. 14–15, HZD, Wiesbaden
- HZD (2008): inform 3/2008, HZD, Wiesbaden
- HZD (2008a): „Trendbericht 2008/2009“, Broschüre, HZD, Wiesbaden
- IfM (2008): „Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber; Studie im Auftrag des BMWi, IfM–Materialien Nr. 181“, Broschüre, Mai 2008, IfM, Bonn
- IHK BW (2008): „Auftragswesen, Ausgabe Nr. 1/2008“, Broschüre, Auftragsberatungsstelle der IHK Baden–Württemberg, Stuttgart
- Inderst, R./Wey, Chr. (2003): „Buyer Power and Supplier Incentives“, Arbeitspapier SP II 2003–05, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB), Berlin
- Inderst, R./Wey, Chr. (2007): „Die Wettbewerbsanalyse von Nachfragemacht aus verhandlungstheoretischer Sicht“, Research Notes 25, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin
- Indrawan, M. (2001): „Software Agents in Electronic Commerce: An Overview“ in Rahman, S./Bignal, R. (2001): Internet Commerce an Software Agents: Cases, Technologies and Opportunities, S. 75–87, IGI Publishing, Australien
- Innenministerium BW (2008): „Neue Bürokratiekosten durch die Europäische Union verhindern“, Pressemitteilung vom 05.06.2008, Innenministerium Baden–Württemberg, Stuttgart
- Inversini, S. (2005): Wirkungsvolles Change Management in Abhängigkeit zu situativen Anforderungen, Universität Potsdam, Potsdam

- 
- Jahn, J. (2008): „Abgrenzung von Beschaffungsprojekten zur Regelorganisation“, interne Darstellung des PTLV zur Zusammenarbeit des HSG V 1 mit Projekten vom 03.04.2008, nicht veröffentlicht und auch nicht zur Veröffentlichung vorgesehen
- Janowicz, K. (2006): Sicherheit im Internet: Fundiertes Hintergrundwissen rund ums Internet, Verlag O'Reilly, Köln
- Joswig, M./Stemper, J. (2002): E-Government und Qualitätsmanagement, Verlag Wolters Kluwer, Köln
- Jung, H. (2006): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Jungclaus, M. (2007): „Öffentliche Beschaffung: Status quo und Perspektiven“, in BME (2007): Best Practice in Einkauf und Logistik, 2. völlig neue und erweiterte Auflage, S. 287–293, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Junginger, M. (2005): Wertorientierte Steuerung von Risiken im Informationsmanagement, DUV Verlag, Wiesbaden
- Kahlbrandt, B. (2001): Software-Engineering mit der Unified Modeling Language, Springer Verlag, Berlin
- Kampffmeyer, U./ Rogalla, J. (1997): „Grundsätze der elektronischen Archivierung, Code of Practice Band 1“, Broschüre, 2. Auflage 1997, VOI Verband Organisations- und Informationssysteme e.V., Bonn
- Kappes, M. (2007): Netzwerk- und Datensicherheit, Vieweg-Teubner Verlag, Wiesbaden
- Katsikas, S./Lopez, J./Pernul, G. (2005): Trust, Privacy and Security in Digital Business, Verlag Birkhäuser, Cambridge
- KBSt (2008): „Standards und Architekturen für E-Government“, Broschüre, KBSt, Berlin
- Kegelmann, J. (2007): New Public Management: Möglichkeiten und Grenzen des neuen Steuerungsmodells, VS Verlag, Wiesbaden
- Kerkhoff, G. (2006): „Kurzfristiger Erfolg und langfristige Wertsteigerung – Strategisches Beschaffungsmanagement ist ein entscheidender Erfolgsfaktor bei Unternehmensbeteiligungen“, in VentureCapital Magazin, Ausgabe 8/2006, Seiten 20–21, Verlag GoingPublic Media AG, München

- 
- Kerkhoff, G (2007): Milliardengrab Einkauf, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim
- Kerkhoff, G./ Michalak, C. (2007): Erfolgsgarantie Einkaufsorganisation, Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim
- KGSt (2003): „Elektronische Vergabe und Beschaffung in Kommunalverwaltungen, KGSt-Bericht 4/2003“, Broschüre, KGSt, Köln
- Kirch, T. (2007): „Kosten der Vergabeverzögerung“, in Vergabe Navigator 2/2007, S. 16–17, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Kirch, T. (2008): „Die produktneutrale Ausschreibung“, in Vergabe Navigator 4/2008, S. 15–16, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Kirch, T. (2008): „Vertragsanpassungen und das Vergaberecht – EuGH: Auch Änderung laufender Verträge vergaberechtlich erheblich“, in Vergabe Navigator 5/2008, S. 16–17, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Kim, S. (2002): „Kooperierende intelligente Softwareagenten“, in Wirtschaftsinformatik, 44. Jg. 2002, S. 53–63, Vieweg+Teubner Verlag/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden
- Klaus, P./Staberhofer, F./Rothböck, M. (2007): Steuerung von Supply Chains: Strategien – Methoden – Beispiele, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Klein, A. (2004): Der Einflussfaktor Bündelungskosten bei Nachfragerbündelung, DUV Verlag, Wiesbaden
- Klein, M. (2007): „Hessen setzt Maßstäbe“, in eGovernment Computing, Ausgabe 12–06/1–07, S. 32, Verlag Vogel IT-Medien GmbH, Augsburg
- Klotz, M. (2008): „IT-Governance genormt – die neue ISO/IEC 38500“, in IT-Governance, Heft 4 – Oktober 2008, dpunkt.verlag GmbH, Heidelberg
- Knolmayer, G/Loosli, G. (2006): „IT-Governance“, in: Zaugg, R.J. (2006): Handbuch Kompetenzmanagement. Durch Kompetenz nachhaltig Werte schaffen, Haupt Verlag, Bern, S. 449–457
- KMK (2002): „Rahmenlehrplan für den Ausbildungsberuf Industriekaufmann/Industriekauffrau (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 14.06.2002)“, Online-Plan, download am 13.04.2008 unter <http://www.culik.de>



- 
- Kock, M. (2006): „Welche zusätzlichen Anforderungen sind von öffentlichen Auftraggebern bei Verwendung von fortgeschrittenen elektronischen Signaturen in Vergabeverfahren zu stellen?“, Kurzgutachten vom 31.10.2006, BMI, Berlin
- Kofler, M. (2004): EXCEL–VBA programmieren – Anwendungen entwickeln mit EXCEL 2000 bis 2003, Verlag Perason Education Deutschland, München
- Koppelman, U. (2004): Beschaffungsmarketing, 4. Auflage, Springer Verlag, Berlin
- Kotter, J. (1991): Abschied vom Erbsenzähler (im Englischen: Leadership – A Force for Change), Econ Executive Verlag, Düsseldorf
- Kotter, J. (1999): Wie Manager richtig führen, Carl Hanser Verlag, München/Wien
- Kovacs, A. (2004): Enhancing Procurement Practicis, Springer Verlag, Berlin
- Kraus, G./Becker–Kolle, C./Fischer, T. (2006): Handbuch Changemanagement, Cornelsen Verlag Scriptor, Berlin
- Kulartz, H./ Marx, F./ Portz, N./ Prieß, H. (2007): Kommentar zur VOL/A, Werner Verlag, Köln
- Kunstein, F. (2004): Die elektronische Signatur als Baustein der elektronischen Verwaltung (Dissertation), Universität Köln, Köln
- Künster, A. (2008): „Beschaffungsoptimierung des PTLV“, Interview des Autors mit Adrian Künster (Leiter der Revision im PTLV) am 01.09.2008 (liegt nicht in Schriftform vor), PTLV, Wiesbaden
- Küsgen, F. (2006): Kommunikation und Verstehen: Ein interdisziplinärer Vergleich zur Bestimmung unterschiedlicher Perspektiven (Dissertation), Universität Essen, Essen
- Large, R. (2006): Strategisches Beschaffungsmanagement, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Laux, D. (2006): Akzeptanz bei Veränderungsprozessen, Masterarbeit Public–Management, download am 02.10.2007 unter <http://www.polizei.hessen.de>

- 
- Laux, D. (2007): „Leadership – Organisationsänderung durch Persönlichkeit“, in Spectrum, Online-Artikel als Zusatz zur Ausgabe 1/2007, download am 02.10.2007 unter <http://www.vfh-hessen.de>
- Laux, D. (2007a): „Ergebnisse Workshop Vergabe PTLV“, interner Workshop zur Vergabeumsetzung im PTLV am 04.07.2007, nicht veröffentlicht und auch nicht zur Veröffentlichung vorgesehen
- Laux, D. (2008): „Schwierigkeiten der Bieter mit dem Vergaberecht“, Interview des Autors mit dem Inhaber der Fa. Quambusch, H. Quambusch, im Juni 2008 (liegt nicht in Schriftform vor), PTLV, Wiesbaden
- Leitl, M. (2005): „Bürokratie“, in Harvard Businessmanager, Artikel vom 22.11.2005, manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Hamburg
- Lemke, H. (2003): „E-Government-Masterplan Hessen 2003–2008 (Version 1.3)“, Online-Bericht, download am 04.10.2007 unter <http://www.hessen-egovernment.de>
- Lenz, T. (2001): E-Government und E-Nonprofit: Management von Internetprojekten in Verwaltung und Nonprofit-Organisationen, Verlag Schäffer-Poeschel, Stuttgart
- Leimeister, J./Böhm, T./Krcmar, H. (2005): „IT-Unterstützung bei der Innovationsentwicklung“, in Albers, S./Gassmann, O. (2005): Handbuch Technologie- und Innovationsmanagement, S. 323–340, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Lorse, J. (2008): „Personalentwicklung im Abseits aktueller dienstrechtlicher Reformüberlegungen“, in ZBR Heft 5/2008, S. 145–158, Verlag W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart
- von Lucke, J./Reinermann, H. (2001): Speyerer Definition von Electronic Government, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer
- Lück, W. (2001): Lexikon der internen Revision, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Lück, W. (2004): Lexikon der Betriebswirtschaft, 6. Auflage, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München

- 
- Lutat, J./Stock, W. (2002): „Technische Grundlagen der e-Vergabe“, „in Grundlagen der elektronischen Vergabe“, Broschüre, S. 38–48, BME/BMWi, Frankfurt/Berlin
- Machura, S. (2005): Politik und Verwaltung, VS Verlag, Wiesbaden
- Manschwetus, U./Rumler, A. (2002): Strategisches Internetmarketing: Entwicklungen in der net-economy, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Malik, F. (2006): Führen – Leisten – Leben, Wilhelm Heyne Verlag, München
- Mandl, H./Reinmann–Rothmeier, G. (2000): Wissensmanagement, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- von Maravic, P. (2007): Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption, Haupt Verlag AG, Bern
- Mehlich, H. (2002): Electronic Government, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Meyer, C. (2006): Betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Kennzahlen-Systeme, Wissenschaft & Praxis Verlag
- Mitchell, J. C. (1969): Social Networks in urban situations, Manchester University Press, Manchester
- Mühlbacher, J. (2003): Rollenmodelle der Führung, DUV Verlag, Wiesbaden
- Mühlenkamp, H. (2003): „Zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft durch Privatisierungsmaßnahmen und öffentliche Aufträge“, in Bouncken, R. (2003): Management von kleinen Unternehmen und Gründungsunternehmen, DUV Verlag, Wiesbaden
- Müller, G./Eymann, T./Kreutzer, M. (2002): Telematik- und Kommunikationssysteme in der vernetzten Wirtschaft, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Müller–Franken, S. (2004): Massvolles verwalten, 2004, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen
- Müller–Wrede, M. (2007): Verdingungsordnung für Leistungen VOL/A, Bundesanzeiger–Verlag, Köln
- NAO (2002): „Better Public Services through e-government“, Report by the Comptroller an auditor general, HC 704–I, Session 2001–2002: 04.04.2002 ([http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/01-02/0102704-I.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102704-I.pdf))

- 
- Neises, T. (2007): „Umsetzung eines E–Sourcing–Projektes“, Vortrag am Steinbeis Transferzentrum My eBusiness am 15.03.2007, Online–Präsentation, download unter <http://www.heilbronn.ihk.de> am 13.05.2008
- Neuschwander, T. (2008): „WTO/GATT (Welthandelsorganisation)“, in Woyke, W. (2008): Handwörterbuch Internationale Politik, 11. Auflage, S. 581–589, Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills
- Nicola, J. (2005): „Wettbewerbsbeschränkende Abreden im Vergabeverfahren“, in WUW – Wirtschaft und Wettbewerb, Ausgabe 5/2005, S. 502 – 513, Fachverlag der Verlagsgruppe Handelsblatt GmbH Wirtschaft und Wettbewerb, Düsseldorf
- Niemeyer, M. (2004): Entwicklung und Implementierung innovativer Qualitäts–techniken zur Effektivierung von Managementsystemen (Dissertation), Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek <http://deposit.d-nb.de>, Deutsche Nationalbibliothek, Frankfurt am Main
- Noch, R. (2008): „Freihändige Vergabe als Ausnahmezustand – Ein Absehen von der Ausschreibung kann sinnvoll sein, erlaubt ist es selten“, in Vergabe Navigator 1/2008, S. 25–29, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Noch, R. (2008a): „Formale Hürden fordern beide Seiten“, in Vergabe Navigator 2/2008, S. 27–31, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Olev (2008): „Sachbearbeiter/–in“, Online–Artikel, Online–Verwaltungslexikon olev.de, <http://www.olev.de/s/sachbearb.htm>, Version 1.43, Dr. Burkhardt Krems, Köln
- Patterson, C. (2006): „Bilanzierung von Versorgungsverpflichtungen bei Kommunen im Zuge der Einführung der Doppik“, in Proll, U./Reckert, K. (2006): Neues Kommunales Finanzmanagement, S. 167–172, Bundesanzeiger–Verlag, Köln
- Pietzcker, J. (2007): „Grenzen des Vergaberechts“, in NVwZ 11/2007, S. 1225–1232, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Pozzo, R. (2003): „History of the Concept of Effectiveness“, in On Effectiveness, S. 13–27, Boydell Press, Ney York
- Prange, C. (2002): Organisationales Lernen und Wissensmanagement: Fallbeispiele aus der Unternehmenspraxis, Gabler Verlag, Wiesbaden

- 
- Prieß, H. (2005): Handbuch des europäischen Vergaberechts, Verlag Wolters Kluwer, Köln
- Prieß, H./Gabriel, M. (2008): „Das Akteneinsichtsrecht im Zivilprozess als vergaberechtliches Rechtsschutzproblem“, in NJW 6/2008, S. 331–334, Verlag C. H. Beck oHG, München
- PTLV (2007): „Beschaffungsmanagement der hessischen Polizei – Konzeption zur Umsetzung des Erlasses des HMdF vom 12.12.2005 (StAnz. 52/2005 S. 4711), Stand: 17.12.2007“, Bericht, PTLV, nicht veröffentlicht und auch nicht zur Veröffentlichung vorgesehen
- PTLV (2007a): „Dienstanweisung für die Vergabe und Durchführung öffentlicher Aufträge (DA-Vergabe PTLV) vom 26.06.2007“, PTLV, Wiesbaden, nicht veröffentlicht und auch nicht zur Veröffentlichung vorgesehen
- PTLV (2007b): „Allgemeine Dienstanweisung (ADA) für das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung vom 26.06.2007“, PTLV, Wiesbaden, nicht veröffentlicht und auch nicht zur Veröffentlichung vorgesehen
- Raab, G./Unger, F. (2005): Marktpsychologie, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Rechnungshof Thüringen (2001): „Jahresbericht 2001“, Broschüre, Rechnungshof Thüringen, Rudolstadt
- Rechten, S. (2006): „Neues Vergaberecht bringt zahlreiche Änderungen – e-Vergabe gewinnt an Bedeutung“, in brüssel aktuell, Ausgabe März 2006, elektronisches Newsletter der EU-Vertretung des BDI
- Reinermann, H. (2000): „Neues Politik und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen“, Speyerer Arbeitshefte Nr. 130, Broschüre, Deutsche Hochschule für Verwaltungswirtschaften Speyer, Speyer
- Reinmann–Rothmeier, G./Vohle, F./Adler, F./Faust, H. (2003): Didaktische Innovation durch Blended Learning. Leitlinien anhand eines Beispiels aus der Hochschule, Verlag Hans Huber, Bern
- Renner, T./Schwengels, C. (2000): „Electronic Commerce in Vertrieb und Beschaffung; Fallstudien zum Einsatz von internetbasierten Technologien für Vertrieb und Beschaffung“, Arbeitsbericht Nr. 179/Oktober 2000, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden–Württemberg, Stuttgart

- 
- Rezagholi, M. (2004): Prozess- und Technologiemanagement in der Softwareentwicklung, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Rhein, K./Matthies, S. (2008): „Die Bieterinsolvenz und ihre Folgen – Was vor und nach Vertragsschluss zu tun ist, Ausschluss nicht zwingend“, in Vergabe Navigator 4/2008, S. 6–8, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Riese, C./ Theurer, A. (1998): Vergaberecht, Springer Verlag, Berlin
- Rinke, B. (2008): „Regionalisierung/Regionalismus“, in Woyke, W. (2008): Handwörterbuch Internationale Politik, 11. Auflage, S. 444–453, Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills
- Ronzheimer, M. (2004): „Media@Komm: Top oder Flop?“, Artikel vom 24.05.2004 in BerliNews, Onlinemagazin, Berlin
- Rosas, A. (2007): „Der europäische Gerichtshof im Kontext: Formen und Modelle richterlichen Dialogs“, Online-Artikel download am 15.08.2008 unter <http://www.ejls.eu/2/24DE.pdf>
- Rosenkötter, A./Seidler, A. (2007): „Praxisprobleme bei Rahmenvereinbarungen“, in NZBau 11/2007, S. 684–691, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Roth, G. (1994): Das Gehirn und seine Wirklichkeit: kognitive Neurobiologie und ihre philosophischen Konsequenzen, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Rothfuss, G./Ried, C. (2002): Content Management mit XML, 2. Auflage, Springer Verlag, Berlin
- Rüdrich, G./Kalbfuß, W./Weißer, K. (2004): Materialgruppenmanagement, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Sarodnick, F./Brau, H. (2006): Methoden der Usability Evaluation, Verlag Hans Huber, Bern
- Scherer, H. (2006): Das überzeugende Angebot – So gewinnen Sie gegen die Konkurrenz, Campus Verlag, Frankfurt am Main
- Schiefer, H. (2008): „Endlich Leistungsentgelt für gute Leistung?! Umsetzung der leistungsorientierten Bezahlung in den Kommunen“, Haufe Studien Reihe, Rudolf Haufe Verlag GmbH & Co. KG, Freiburg
- Schiele, H. (2003): Der Standort-Faktor, Wiley-VCH Verlag, Weinheim

- 
- Schildbauer, T. (2003): Lexikon Electronic Business, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Schindler, S. (2001): „Öffentliche Beschaffung im Internet – Wirtschaftliche und rechtliche Aspekte“, Abschlussarbeit im Studiengang „Wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung für Juristen“, TU Chemnitz, Chemnitz
- Schindler, S. (2008): „Zulässigkeit der Beschränkung der Angebotsabgabe auf elektronische Form durch öffentliche Auftraggeber“, in NZBau 12/2008, S. 746–749, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Schinzer, H. (2006): „Standardisierte E-Vergabe – Warum Standards und Wettbewerb wichtig sind“, in Behörden Spiegel, Ausgabe Mai 2006, ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bonn
- Schinzer, H. (2007): „Kostenlose Austauschbörse – E-Vergabe: Standards für Leistungsverzeichnisse“, in Behörden Spiegel, Ausgabe September 2007, ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bonn
- Schinzer, H. (2007a): „Wirtschaftliche eVergabe?“, in eGovernment Computing, Ausgabe Mai 2007, S. 18, Verlag Vogel IT-Medien GmbH, Augsburg
- Schlette, V. (2000): Die Verwaltung als Vertragspartner, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen
- Schmid, M. (1999): Wissensmanagement für den Innovationsprozess (Dissertation), Universität Bielefeld, Bielefeld
- Schmidt, K. (1999): Handelsrecht, Verlag Wolters Kluwer, Köln
- Schmidt, J./Köppen, H./Breimer-Haas, N. (2005), „Teamorientierte Ansätze“, in Ryschka, J./Solga, M./Solga, A. (2005): Praxishandbuch der Personalentwicklung, S. 159–180, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Schneider, C. (2007): Konzeption einer serviceorientierten Integrationsarchitektur zur Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen (Dissertation), Oxygen Verlag GmbH, München
- Scholz, M. (2007): „Unredlichkeit und Korruption in Beschaffungsprozessen“, in Arnold, U./Kasulke, G. (2007): Praxishandbuch innovative Beschaffung, S. 13–46, Wiley Verlag, Weinheim

- 
- Schütt, M. (2006): Informationsmanagement auf elektronischen B2B–marktplätzen Unterstützung der elektronischen Beschaffung durch integrierte Informationsprozesse, DUV Verlag, Wiesbaden
- Schulz–Schaeffer, I. (2000): Sozialtheorie der Technik, Campus Verlag, Frankfurt am Main
- Scott–Morgan, P. (2008): Die heimlichen Spielregeln: Die Macht der ungeschriebenen Gesetze im Unternehmen, Campus–Verlag, Frankfurt am Main
- Seeberg, I. (2008): Change Management in Polizeiorganisationen Führung und Management in Veränderungsprozessen (Dissertation), Universität Osnabrück, Osnabrück
- Seibold, H. (2006): IT–Risikomanagement, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
- Siederer, W./Bechtolsheim, von C. (2002): „Checkliste zur Vermeidung typischer Vergabefehler (05.11.2002)“, download am 30.09.2007 unter <http://www.intecus.de/de/VortragGGSCI.pdf>
- Sollbach, W./Thome, G. (2008): Information Lifecycle Management: Prozessimplementierung, Springer Verlag, Berlin
- Sommereisen, E. (2008): „Erst bei Willkür Zuschlagsstopp“, in Vergabe Navigator 4/2008, S. 19–20, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Steiff, J./André, T. (2008): „Konsequenzen aus dem EuGH–Urteil zur Tariftreue“, in NZBau 6/2008, S. 364–367, Verlag C. H. Beck oHG, München
- Stern, T./Jaberg, H. (2007): Erfolgreiches Innovationsmanagement, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Swigchem, P./Slot, E. (1990): BDI–terminologie: verklarend woordenboek van Nederlandse termen op het gebied van bibliotheek en documentaire informatie, met vertalingen in het Engels, Frans, Duits, Spaans, NBD Biblion Publishers, Den Haag
- Sydow, J. (1985): Der sozio–technische Ansatz der Arbeits– und Organisationsgestaltung, Campus–Verlag, Frankfurt am Main
- Sydow, J. (2006): Management von Netzwerkorganisationen, Gabler Verlag, Wiesbaden



- 
- Teicher, J./Hughes, O./Dow, N. (2002): „E-government: a new route to public sector quality“, in *Managing Service Quality*, Vol. 12 Nr. 6, 2002, S. 384–393, Emerald Group Publishing Limited Howard, Bingley (England)
- Thom, N./Ritz, A. (2008): *Public Management*, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Thome, R. (2002): „E-Business“, in *Informatik Spektrum*, Band 25, Heft 2, S. 151–153, Springer-Verlag GmbH, Heidelberg
- Trist, E./Bamforth, K. (1951): „Some social and psychological consequences of the longwall method of coal-getting“, in *Human Relations* 4/1951, S. 3–38, The Tavistock Institute, London
- Ulschmid, L. (2003): *It-Strategien für die öffentliche Verwaltung: Mit Modernisierungskonzepten mehr Effizienz erreichen*, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Unz, D. (2000): *Lernen mit Hypertext*, Waxmann Verlag, Münster
- Vahrenkamp, R. (2004): *Produktionsmanagement*, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
- Vahrenkamp, R. (2007): *Logistik – Management und Strategien*, 6. Auflage, Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
- Vallant, C. (2007): *Hybride, Klone und Chimären*, Verlag Königshausen & Neumann, Würzburg
- Varwick, J. (2008): „Globalisierung“, in Woyke, W. (2008): *Handwörterbuch Internationale Politik*, 11. Auflage, S. 166–177, Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills
- Vetter, M./ Kett, H. (2003): „Das E-Vergabe-Projekt des Bundes – Ergebnis der Begleitforschung“, in: Bubeck, B./Fuchs, G. (2003): *E-Government und Strukturwandel der Verwaltung – Das Beispiel der elektronischen Beschaffung und Vergabe*, Arbeitsbericht Nr. 228, S. 88–109, Broschüre, Akademie für Technikfolgeabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart
- VFH-Hessen (2002): „Handbuch der Verwaltungsfachhochschule Fachbereich Verwaltung, Studiengang allgemeine Verwaltung, Ausbildungs- und Prüfungsordnung – Studienordnung – Studienpläne, 2002 bis 2007“, Broschüre, VFH-Wiesbaden, Wiesbaden

- 
- VFH–Hessen (2006): „Inhaltsverzeichnis zum Anlagenband der Studienordnung C 2006 – Ausbildungs– und Prüfungsordnung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst, Broschüre, VFH–Wiesbaden, Wiesbaden
- Vilt, L. (2007): Incident Management mit Open Source Software, GRIN Verlag, München/Ravensburg
- Völter, H. (2000): Der Lückenschluss im Statut der europäischen Privatgesellschaft, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln
- Voß, A./Müller–Lankenau, C. (2002): „Elektronische Ausschreibungen der Stadt Mainz“, Broschüre, Uni Münster, Münster
- Wandmacher, J. (1993): Software–Ergonomie, S. 189–212, Verlag Walter de Gruyter, Berlin
- Wagner, J./Schwarzenbacher, K. (2004): Föderative Unternehmensprozesse, Wiley–VCH Verlag, Weinheim
- Wagner, S./ Weber, J. (2006): Beschaffungscontrolling – den Wertbeitrag der Beschaffung messen und optimieren, Wiley–VCH Verlag, Weinheim
- Wakeling, R. (2005): „Senkung der Kosten für öffentliche Ausschreibungen in der EU“, in Single Markets news, Nr. 38 August 2005, S. 11–14, EU–Kommission, Brüssel/Luxemburg
- Weber, M. (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, Online–Buch, download am 02.10.2007 unter <http://www.textlog.de>
- Wegner, R. (2006): Elektronischer Vergabeprozess bei direkten Gütern (Dissertation), Uni Braunschweig, Braunschweig
- Weingardt, M. (2004): Fehler zeichnen uns aus, Verlag GGP Media GmbH, Pößneck
- Wiener, N. (1952): Mensch und Menschenmaschine, Metzner Verlag, Frankfurt am Main
- Wikipedia (2008): Das Wikipedia Lexikon in einem Band, Wissen Media Verlag GmbH, Gütersloh
- Wimmer, N. (2004): Dynamische Verwaltungslehre: Ein Handbuch der Verwaltungsreform, Springer Verlag, Berlin
- Wiswede, G. (2004): Sozialpsychologie Lexikon, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München

- 
- WiWi (2008): „Neue Studiengänge“, in WiWi–Journal, Ausgabe September 2008, S. 10–11, Verlag WiWi–Media AG, Hamburg
- Wöhe, G. (2002): Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 21. Auflage, Verlag Vahlen, München
- Woll, A. (2008): Wirtschaftslexikon, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Würfele, F. (2006): Nachtragsmanagement, Verlag Wolters Kluwer, Köln
- Wysusek, P. (2004): Methodologische Aspekte der Organisationsmodellierung in der Wirtschaftsinformatik – ein soziopragsmatisch–konstruktivistischer Ansatz (Dissertation), Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek <http://deposit.d-nb.de>, Deutsche Nationalbibliothek, Frankfurt am Main
- ZDH (2006): „Vergaberecht mittelstandgerecht fortentwickeln! – Kernforderungen des Handwerks“, Broschüre, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Abteilung Wirtschafts– und Umweltpolitik, Berlin
- Zentes, J. (2006): Handbuch Handel, Gabler Verlag, Wiesbaden
- Zerwell, J. (2008): „Auch Unterkriterien müssen bekannt sein“, in Vergabe Navigator 2/2008, S. 23, Bundesanzeiger Verlag, Köln
- Zilkens, M. (2008): „Daten sparsam sammeln“, in „move moderne verwaltung“, Ausgabe September 2008, S. 44–47, Verlag K21 media AG, Tübingen
- Zollondz, H. (2001): Lexikon Qualitätsmanagement, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München
- Zwingenberger, M. (2003): Soziales Kapital – Communities und die Bedeutung sozialer Netzwerke in den USA (Dissertation), Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek <http://deposit.d-nb.de>, Deutsche Nationalbibliothek, Frankfurt am Main

ISBN 978-3-89958-864-4

Die Studie untersucht erstmals auf Basis aller einer Zentralen Beschaffungsstelle vorliegenden Unterlagen die hohen Erwartungshaltungen an E-Vergabe zur Modernisierung des Beschaffungsmanagements der öffentlichen Verwaltung. E-Vergabe macht sich bei einer Zentralen Beschaffungsstelle positiv bemerkbar. Einer Euphorie, dass E-Vergabe erhebliche Kosten einspart, kann aber nicht gefolgt werden. Hier holt die Einführenden das Tagesgeschäft einer Beschaffungsstelle schnell wieder ein. Mit E-Vergabe lassen sich Schnittstellenprobleme reduzieren und die Zusammenarbeit durch Beteiligung verschiedener Organisationen verbessern. Es lassen sich Qualitätsvorteile und eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung ebenso erzielen wie eine verbesserte Prozessgestaltung und Zusammenarbeit in der Vorbereitung von Bedarfsbündelungen. E-Vergabe kann gut vorbereitete Beschaffungsstellen bei der Reduzierung eigener Schwachstellen unterstützen, ohne Vorbereitung kann sie es nicht. Künftige Entwicklungen sollten für alle Beteiligten das Lernen aus Fehlern fördern.