

Einsparpotenziale von Shared Services im Einkauf deutscher Verwaltungen

Shared Services im Einkauf entlastet die Öffentliche Verwaltung in Milliardenhöhe

Die A. T. Kearney-Studie „Shared Services in Government“ bezifferte die jährlichen Einsparpotenziale in der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch die Konsolidierung interner Abläufe auf über drei Milliarden Euro. Weit in den Schatten gestellt wird diese Summe jedoch durch eine Verknüpfung dieses Shared Service-Konzeptes mit der verstärkten Anwendung moderner Einkaufsmethoden. Eine vertiefende Analyse in Zusammenarbeit mit der TU Dresden identifiziert Einsparpotenziale von zusätzlich über vier Milliarden Euro pro Jahr.

Die einzusparende Summe verteilt sich zu 2,6 Milliarden Euro auf die Gemeindeebene, zu 0,8 Milliarden Euro auf die Länderebene und zu 0,7 Milliarden Euro auf den Bund. Vor allem auch angesichts der drohenden globalen Rezession und der nach wie vor kritischen Finanzlage der öffentlichen Haushalte bekommen die an das öffentliche Vergaberecht angepassten betriebswirtschaftlichen Ansätze aus der Privatwirtschaft und die damit verbundenen Einsparpotenziale eine noch höhere Bedeutung. Bereits unsere globale Basisuntersuchung, „Shared Services in Government“, hat signifikante Potenziale im internationalen Vergleich für Deutschland ergeben:

- In führenden Nationen sind Shared Services ein akzeptiertes und eingesetztes Instrument zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung in der öffentlichen Verwaltung nach dem Vorbild aus der Privatwirtschaft.
- Wesentliche Trends sind die Infor-

mationstechnologie, die Optimierung von Back-Office-, aber auch zunehmend Front-Office-Aktivitäten sowie Self-Servicing des Bürgers.

- Deutschland zeigt hier gegenüber den führenden Nationen noch deutlichen Nachholbedarf für typische Shared Service-Funktionen.

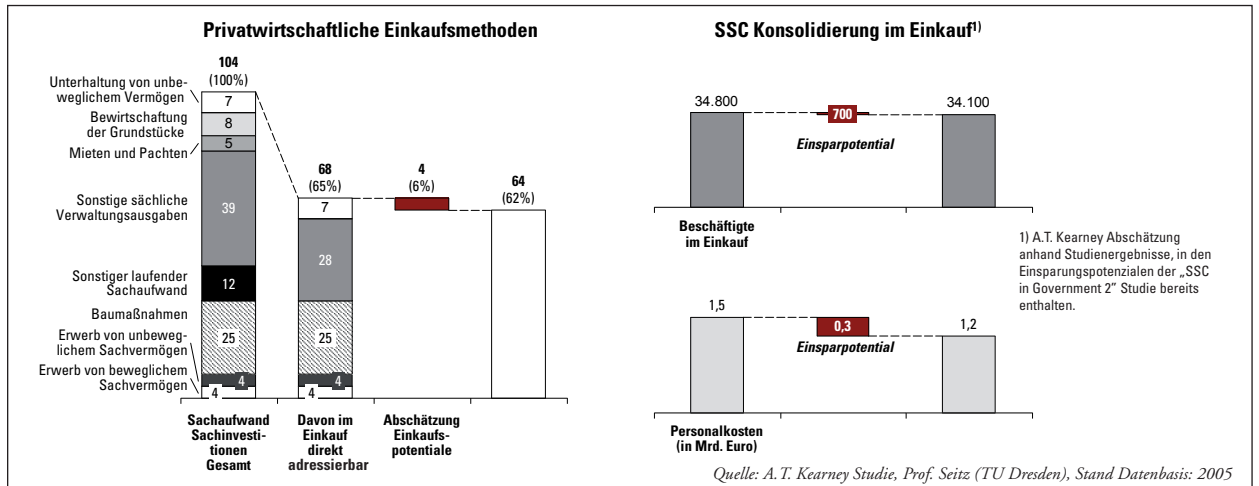
Dabei braucht man den Blick gar nicht aus Europa heraus zu bewegen. Beispielsweise Großbritannien, aber auch unsere direkten Nachbarn wie Österreich oder die Niederlande zeigen heute schon, wie diese Konzepte sinnvoll eingesetzt werden können. Dabei stehen vor allem diejenigen Beispiele heraus, die durch eine konsequente Verknüpfung des Shared Service-Konzeptes mit der Anwendung optimierter Einkaufsmethoden bereits sehr beeindruckende Einsparungen realisieren.

Shared Services-Konzepte finden in der Privatwirtschaft bereits breite Anwendung, indem durch Konsolidierung Verwaltungsfunktionen mehrerer Orga-



Der Druck auf die öffentlichen Haushalte wird immer größer. Privatwirtschaftliche Methoden wie Shared Services helfen dabei, Prozesse und damit auch Kosten zu optimieren.

Abbildung 1: Einsparpotenziale – Öffentliche Verwaltung Gesamt (2005, in Mrd. Euro)



nisationsseinheiten in ein Shared Service Center zusammengeführt werden – mit signifikanten Kostensenkungs- und Qualitätsverbesserungspotenzialen. Die Optimierungsansätze reichen von der effektiveren Umverteilung bzw. Reduktion von Ressourcen über Skaleneffekte und der Anpassung von IT-Dienstleistungsverträgen mittels effektiverer Kundendienstleistungen bis hin zu einer gezielteren Entscheidungsvorbereitung und besser qualifizierten Mitarbeitern. Hinzu kommt, dass durch einen optimierten Datenzugriff meist auch Transparenz und Kontrolle erhöht werden können.

Ein Konzept auch für deutsche Verwaltungen

Die Adaption der Studienergebnisse in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Seitz von der TU Dresden zeigt dementsprechend auch signifikante Einsparpotenziale für die deutsche Verwaltung auf, die sich auf über vier Milliarden Euro summieren.

Berücksichtigt wurde dabei, dass auch in Deutschland bereits vereinzelt Maßnahmen in die richtige Richtung ergriffen wurden, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg, aber auch in anderen Bundesländern. Hier wurde beispielsweise der Einkauf von Hoch- und Tiefbauleistungen bereits auf Landesebene konsolidiert. Dennoch bleibt auch hier noch eine Vielzahl von Hebeln ungenutzt. Dies gilt vor allem für die kommunale Ebene, auf der nach wie vor äußerst fragmentiert jede Kommune die Einkaufsfunktion für sich selbst komplett abbildet und nur in wenigen Einzelfällen Kooperationen stattfinden.

Ausgangslage in der deutschen Verwaltung

Die Ausgangslage in der Beschaffung der öffentlichen Hand entspricht nahezu der vieler großer und komplexer Unternehmen der Privatwirtschaft, bevor das Beschaffungswesen bereits vor einigen Jahren als strategische Funk-

tion erkannt und erfolgreich eingesetzt wurde. Analog war die Beschaffung typischerweise durch eine Reihe von Verhaltensmustern gekennzeichnet, die eine optimale Ausrichtung der Einkaufsfunktion in der Verwaltung häufig verhinderten:

- Mehr Nachdruck auf gesetz- und richtlinienkonforme Verfahren als auf wirtschaftliche Beschaffungsergebnisse (Verfahrensorientierung – „nichts falsch machen“)
- Fehlende durchgängige Standardisierung und Normierung – „beschaffen, was der Besteller will“
- Einzelkostenbetrachtung statt Gesamtkostenbetrachtung
- Einkauf von Einzelpositionen statt Bildung und Beschaffung von Gesamtpaketen
- Schwacher persönlicher Anreiz, die wirtschaftlich sinnvollste Lösung anzustreben – Erfolge werden nicht belohnt, wogegen Misserfolge sanktioniert werden
- Spätes Einschalten der Beschaf-

fungsverantwortlichen in den Gesamtprozess

- Schwaches Lieferantenmanagement
- Diese Verhaltensmuster wurden durch eine zumeist stark dezentralisierte Struktur der Einkaufsfunktion auf sämtlichen Ebenen der Verwaltung zudem gefördert bzw. hatten hier sogar ihre Ursachen.

Optimierungsansätze

Die zahlreichen Beispiele aus den Nachbarländern, wie auch aus einigen deutschen Initiativen, zeigen, dass eine effiziente und effektive öffentliche Beschaffung auf eine Reihe von Hebeln aufsetzt, die es zu optimieren gilt:

- Bündelung (Pooling) von Beschaffungsvolumina zur Nutzung von Synergien und Erzielung besserer Preise und Konditionen
- Reduktion des Verwaltungsaufwandes (Prozesskostenreduktion)
- Einsatz moderner Beschaffungsstrategien, -methoden und -technologien
- Effizientes Beschaffungscontrolling
- Minimierung von Vergabefehlern und Verbesserung der Nachprüfbarkeit
- Verbesserung der Vorhersehbarkeit, Planbarkeit und Berechenbarkeit der öffentlichen Beschaffung für potenzielle Auftragnehmer

Diese Optimierung hat allerdings unter dem Erfordernis einer strikten Konformität mit dem nationalen und europäischen Vergaberecht sowie allen sonstigen einschlägigen Rechtsvorschriften, insbesondere dem Wettbewerbsrecht, zu erfolgen. In der aktuellen EU-Richtlinie zum „Wett-

„Nur durch ein auf den Erkenntnissen der Privatwirtschaft aufbauendes Beschaffungswesen ist in der öffentlichen Verwaltung der größtmögliche und nachhaltig wirksamste Beitrag zur Budgetkonsolidierung und in der Folge auf Dauer ein wirtschaftlicher, zweckmäßiger und sparsamer Einkauf sicherzustellen.“

Andreas Nemeč, Geschäftsführer der österreichischen Bundesbeschaffungsgesellschaft (BBG)

bewerblichen Dialog“, die explizit elektronische Auktionen zulässt und Rahmenvereinbarungen vereinfacht, hat die EU jedoch bereits die wesentlichen Weichen in Richtung Entbürokratisierung und Flexibilität gestellt.

Strategisches Beschaffungsmanagement

Grundlage für die Optimierung der öffentlichen Beschaffung ist ein strategisches Beschaffungsmanagement mit einer disziplinierten, systematischen Vorgehensweise zur Reduzierung der Gesamtkosten für zugekaufte Materialien, Güter und Dienstleistungen bei gleichzeitiger Beibehaltung oder sogar Verbesserung des Qualitäts-, Service- und Technologieniveaus.

Hierzu werden Beschaffungsstrategien wie beispielsweise Volumenkonzentration, „Bester Preis“, Global Sourcing, Neubestimmung technischer Anforderungen, Restrukturierung der Lieferantenbeziehungen, Optimierung der Gesamtbeschaffungskette systematisch angewendet.

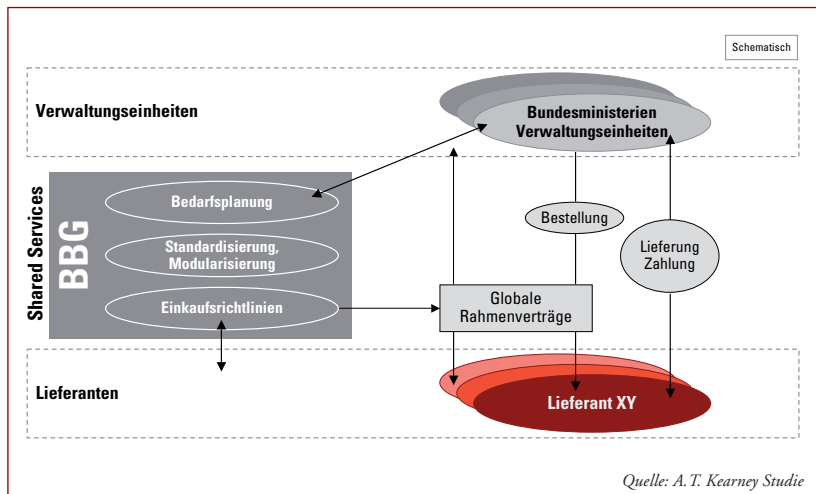
Die Grundphilosophie hinter einem optimalen Beschaffungsmanagement sieht darüber hinaus den Lieferanten nicht als „Gegner“ des beschaffenden Unternehmens, sondern als Partner in einer gemeinsamen Anstrengung, die „Total Cost of Ownership“ (Einkaufspreis, Logistik, Handhabung / Anwendung, Instandhaltung / Entsorgung) zu reduzieren und mit dem Lieferanten zu einer „Win-Win“-Situation zu gelangen.

Darüber hinaus zeigt sich bereits ein klarer Trend im Bereich der öffentlichen Beschaffung zur Nutzung von so genannten eProcurement Tools, die das strategische Beschaffungsmanagement unterstützen. Hierunter fallen beispielsweise die Konzeption und Einrichtung von elektronischen Einkaufskatalogen oder die Durchführung von elektronischen Beschaffungsauktionen.

Konsolidierung der Beschaffung über Shared Services

Ein weiteres Kernelement für die Optimierung der öffentlichen Beschaffung ist die Konsolidierung ausgewählter Einkaufsfunktionen über das organisatorische Gestaltungselement Shared Services. Hierbei werden die strategisch relevanten Kernprozesse – typischer-

Abbildung 2: Bundesbeschaffungs GmbH in Österreich



weise Beobachtung der Entwicklung des legalen Rahmens und des Beschaffungsmarktes, strategisches Sourcing, Qualitätssicherung sowie Beschaffungscontrolling – organisatorisch in einer Einheit gebündelt, um Synergie- und Skaleneffekte möglichst optimal zu nutzen. Diesen Weg hat man erfolgreich beispielsweise in Österreich über die Gründung der Bundesbeschaffungs GmbH beschränkt, über die sämtliche Bundesministerien ihre Beschaffung abwickeln.

Umsetzungshürden

Die Umsetzung der aufgezeigten modernen Beschaffungskonzepte für die öffentliche Verwaltung ist sicherlich

vielfach alles andere als trivial und stößt typischerweise auf viele Hindernisse und Widerstände. Aber ein sinnvoll konsolidiertes Beschaffungswesen geht nicht mit einem Kompetenzverlust oder einem Verlust an Entscheidungsfreiheit dezentral operierender Verwaltungseinheiten einher, da die Entscheidung über das „Was und Wie viel“ den einzelnen Verwaltungseinheiten erhalten bleibt. Vielmehr geht es darum durch die Bündelung von Beschaffungsaktivitäten, den Einsatz von IT oder das Aushandeln von Rahmenverträgen, geringere Prozesskosten und Beschaffungspreise zu erzielen. So können auch Gemeinden in Kooperation das

Beschaffungswesen organisieren und optimieren, ohne dass es zu einer Begrenzung der Autonomie der kommunalen Entscheidungsfreiheiten kommt.

Zudem hat sich gezeigt, dass mit einer offensiven Argumentation und Kommunikation effektiv gesteuert werden kann. In den Niederlanden konnten beispielsweise durch eine Betonung der Rolle der öffentlichen Hand als Förderer eines wirtschaftlich geprägten Umfeldes, als ehrlicher Makler zwischen öffentlichen Bedürfnissen und deren wirtschaftlicher Erfüllung sowie als fordernder Marktpartner bei der Befriedigung des öffentlichen Bedarfs, wesentliche Umsetzungshürden überwunden werden.

Durch ein forderndes Auftreten der Öffentlichen Hand auf dem Markt können neue Netzwerke von Produkten und Leistungen wie auch von Lieferanten und Nutzern entstehen, die gemeinschaftlich neue Lösungen erarbeiten. Schließlich erwarten die Steuerzahler von staatlichen Organen, dass ihre Bedürfnisse zufriedenstellend, aber vor allem auch auf die wirtschaftlichste Art und Weise befriedigt werden.

Autoren:

Prof. Dr. Helmut Seitz (TU Dresden) erreichen Sie unter helmut@seitz-berlin.de.
 Stephan Frettlöhr (A.T. Kearney Düsseldorf) erreichen Sie unter stephan.frettlöhr@atkearney.com.
 Guido Bollue (A.T. Kearney Düsseldorf) erreichen Sie unter guido.bollue@atkearney.com.

A.T. Kearney ist eines der größten internationalen Top-Management-Beratungsunternehmen und bietet seinen Klienten das gesamte Spektrum strategischer und operativer Beratung. Dabei verfolgt A.T. Kearney ein klares Ziel: auf der Basis eines führenden Knowledge Managements den maximalen Erfolgsbeitrag aller Unternehmensbereiche und den Gesamtwert eines Unternehmens nachweisbar zu steigern. A.T. Kearney beschäftigt rund 2.500 Mitarbeiter in mehr als 30 Ländern der Welt.

Weitere Informationen über:

A.T. Kearney GmbH
 Marketing & Communications
 Kaistraße 16 A
 40221 Düsseldorf

Tel.: +49-(0)211-13 77-0

Email: marcom@atkearney.com
www.atkearney.de