

Beschaffungsmanagement – ein Studienzweig mit Potenzial?

Dieter Laux

1 Benötigte Skills im Beschaffungsmanagement öffentlicher Auftraggeber

Der Beschaffungsprozess öffentlicher Auftraggeber lässt sich in die Phasen Bedarf (von der Bedarfsentstehung bis zur Budgetprüfung), Vorbereitung (von der Erteilung des Beschaffungsauftrags bis zur Freigabe der Beschaffungsunterlagen), Vergabe (von der Ausschreibung bis zum Zuschlag) und Einkauf (von der Bestellung bis zur Inventarisierung) unterteilen (siehe Abb. 1). Die Nutzung des eingekauften Beschaffungsgegenstands gehört grundsätzlich nicht mehr zum durchgeführten Beschaffungsprozess. Allerdings lassen sich Erfahrungswerte für die in der Zukunft folgende Beschaffungsmaßnahme verwenden, sobald die Nutzung des Beschafften endet. Daher könnte die Phase der Nutzung nach dem Motto „Nach der Beschaffung ist vor der Beschaffung!“ zumindest indirekt dem Beschaffungsprozess zugeordnet werden.

Abb. 1: Der Beschaffungsprozess mit Beteiligten



Quelle: Laux 2012, S. 4

1.1 Strategische Steuerung

Bei Betrachtung von Abbildung 1 könnte sich der Eindruck aufdrängen, dass der Beschaffungsprozess als „einfach“ einzuschätzen wäre, da er „lediglich“ linear verlaufe. Insoweit scheint es auch naheliegend zu sein, eine strategische Steuerungsfunktion auszuweisen, die den gesamten Beschaffungsprozess überwacht und „linear“ zur Wirkung führt. Die in einem solchen strategischen Arbeitsbereich eingesetzten Bediensteten würden allerdings durchaus umfassende und im Detail tiefgehende Kenntnisse zu allen Phasen der Beschaffung benötigen, denn

- strategisch-*taktisch* steuert, wer die Aufgaben definiert, für die die Beschaffungsgegenstände benötigt werden,
- strategisch-*fachlich* steuert, wer die Anforderungen an die technische Ausrichtungen definiert,
- strategisch-*vergabetaktisch* steuert, wer die Bündelungsstrategie definiert,
- strategisch-*einkaufstaktisch* steuert, wer die Leistungsverfolgung definiert.

Soweit dies von Generalisten umsetzbar wäre, kämen Berufsbilder mit Schwerpunkt im strategischen Management in Betracht. Hinderlich scheint allerdings die damit verbundene „Definitionsmacht“ zu sein, die entsprechend tiefes fachliches bzw. technisches Detailwissen voraussetzt. Insoweit scheint es naheliegender zu sein, diese „Definitionsmacht“ an andere Stellen zu übertragen und die Aufgabenstellung der strategischen Steuerung davon zu entlasten. Bei einer solchen Konstellation könnte der Einsatz von Generalisten sinnvoll sein, weil die Detailtiefe in den Phasen von Spezialisten abgedeckt und das Management eine „klassische“ steuernde Aufgabe wahrnehmen würde, ergänzt durch die Definition und Vermittlung einer Beschaffungsstrategie der Behördenstrategie. An der Beschaffungsstrategie wären die Detailtiefen in den Phasen auszurichten.

1.2 Bedarfsphase

In der Phase *Bedarf* sind die Bedarfsträger gefordert. Ihnen obliegt es, die taktischen Erfordernisse ihres spezifischen Aufgabenbereichs zu betrachten und daraus Anforderungen an den Beschaffungsgegenstand zu formulieren. Dazu werden Alternativen zu prüfen und gegenüber zu stellen sein. Für eine solche Betrachtung bedarf es taktischen Know-hows mit der Fähigkeit, eine Prognose der künftigen Nutzung vornehmen sowie Ansätze künftiger Wechsel bei den taktischen Anforderungen bestimmen zu können, um daraus Anforderungen zu formulieren, die eine wirksame Problemlösung in der Gegenwart und der Zukunft erwarten lassen. Im Sinne einer Ressourcen schonenden Vorgehensweise wird von den Bedarfsträgern zu prüfen sein, wie die Problemstellung mit dem gerings-

ten Mittelansatz lösbar wäre und letztlich sogar, ob auf den zunächst geplanten Beschaffungsgegenstand im Sinne des Ansatzes „Was passiert, wenn nichts passiert?“ verzichtet werden könnte. Neben tiefen Kenntnissen des jeweiligen Bedarfsbereichs sowie spezifischem taktischen Know-how werden betriebswirtschaftliche Kenntnisse (z.B. das Wissen um die Nutzwertanalyse) erforderlich sein. Bei öffentlichen Auftraggebern sollte dies vor allem mit dem Erwerb einer spezifischen Fachausbildung (z.B. Bachelor oder Master of Arts für die Allgemeine Verwaltung, die Finanzwirtschaft oder die Polizei) verbunden sein.

1.3 Vorbereitungsphase

In der Phase *Vorbereitung* sind spezifisch aufgestellte Fachabteilungen (oftmals als Fachlichkeiten bezeichnet) gefordert. Sie bewerten die taktischen Anforderungen der Bedarfsträger aus technischer Sicht und setzen die Anforderungen in technische Lösungsvorschläge um. Dabei ergänzen sie die taktischen Anforderungen um Beschreibungen zu technischen Anforderungen, die der Beschaffungsgegenstand zu erfüllen hat. Die Bediensteten der Fachabteilungen benötigen hierfür spezifisches technisches Know-how, um bestehende oder künftige Technologien vorschlagen zu können. Ebenso wird erwartet, dass sie über die Fähigkeit zur Einarbeitung in die spezifischen taktischen Anforderungen verfügen. Immerhin sollen die Bedarfsträger ihre Taktik nicht an machbaren oder wünschenswerten Lösungsansätzen einer vorhandenen oder favorisierten Technik orientieren, sondern „die Technik soll der Taktik folgen“. Zusätzlich ist es Aufgabe der Fachabteilungen, dafür zu sorgen, dass die von ihnen erstellten Leistungsbeschreibungen keine vergaberechtlichen Verstöße beinhalten. Um sowohl den taktischen als auch den vergaberechtlichen Aspekten Rechnung tragen zu können, werden Kommunikations- und Teamfähigkeit in der Zusammenarbeit mit den Bedarfsträgern sowie mit der Vergabestelle gefordert. Aufgrund des Schwerpunkts in der Betrachtung technischer Sachverhalte im jeweils spezifischen Fachthema werden Abschlüsse in technischen Berufen (z.B. Ingenieurwesen) zu fordern sein.

1.4 Vergabephase

1.4.1 Öffentlicher Dienst

In der Phase *Vergabe* sind die Vergabestellen im Rahmen der Vorschriften des Vergaberechts gefordert (die Vorschriften sind für öffentliche Auftraggeber verbindlich, Auftraggeber der Privatwirtschaft sind nicht daran gebunden). Sie führen das Vergabeverfahren durch und verantworten es für die Behörde. Dabei haben sie vor allem einen transparenten und fairen Wettbewerb sicherzustellen.

Dies setzt voraus, dass ihnen im Vorfeld Leistungsbeschreibungen mit taktischen und technischen Anforderungen zur Verfügung gestellt werden, die nicht gegen vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen. Vergabestellen des öffentlichen Dienstes müssen das Vergaberecht sicher beherrschen und die einschlägige Rechtsprechung in umfangreichem Maße kennen. Erfahrungswerte zeigen, dass Zulieferungen durch Bedarfsträger und technische Fachabteilungen mangels „ausreichender“ Vergabekennnisse in nicht geringem Umfang Lücken oder Fehler beinhalten, die durch Anstoß der Vergabestelle zu schließen sind. Insofern benötigen die Vergabestellen taktisches und technisches Verständnis, um die Ansätze der Bedarfsträger und der Fachabteilungen in erfolgsversprechende Vergabeunterlagen überführen zu können. Die Bediensteten der Vergabestelle sollten über Kommunikations- und Teamfähigkeiten für die Zusammenarbeit mit den Bedarfsträgern und den Fachabteilungen verfügen. Aufgrund des Umfangs juristischer Sachverhalte in dieser Phase werden Abschlüsse in Berufen mit einschlägigen Kenntnissen (z.B. Verwaltungswissenschaften, Jura) zu fordern sein.

1.4.2 Unternehmen der Privatwirtschaft

Während bei öffentlichen Auftraggebern die Bindung an Vergabevorschriften durch Rechtsetzung erfolgt, schlagen Unternehmensleitungen vielfach durch interne Weisungen einen ähnlichen Weg ein. Sie verfolgen dabei eine für das Unternehmen optimierte Zielrichtung in modifizierter Ausprägung. Die Unternehmensleitungen schreiben ihren Beschaffungsorganisationen ein bestimmtes Verhalten im Beschaffungsprozess vor, um Korruption und die bei Bekanntwerden daraus resultierenden Imageschädigungen für das Unternehmen zu vermeiden. Beispielsweise belastet der Korruptionsvorwurf gegen Volkswagen (vgl. Focus 2013) den Marktpreis aller Produkte des Konzerns, da potenzielle Kunden finanzielle Auswirkungen von Fehlern der zentralen Einkaufsabteilung im Kaufpreis für ein Produkt des Konzerns vermuten, diesen als ungerechtfertigt ablehnen und zu einem Hersteller mit positivem Image wechseln könnten. Insofern legen auch Unternehmen Wert auf die Herstellung eines transparenten und fairen Wettbewerbs. Es kommen mit den Ansätzen RFI (Request for Information), RFQ (Request for Quotation), RFP (Request for Proposal) sowie RFF (Request for Feature) analoge Methoden (vgl. Laux 2010, S. 123ff.) zum Einsatz, wie sie der öffentliche Dienst einsetzt (u.a. Interessenbekundungsverfahren, freihändige Vergabe, öffentliche und beschränkte Ausschreibung). Bieter können bei Ausschreibungen der Privatwirtschaft im Gegensatz zu einigen Vergabeverfahren öffentlicher Auftraggeber keinen Rechtsschutz in Anspruch nehmen, so dass Unternehmen für ihre eigenen Vergabeverfahren kein Wissen um das Vergaberecht und die dazu ergangene Rechtsprechung vorhalten müssen. Allerdings können

Unternehmen juristische Fehler in anderen Rechtsgebieten begehen, so dass auch sie ein Interesse daran haben sollten, für die Phase der Vergabe juristisch ausgebildetes Personal einzusetzen.

1.5 Einkaufsphase

In der Phase *Einkauf* sind die Bediensteten der Einkaufsorganisation gefordert. Ihnen obliegt die Beurteilung vertragsrechtlicher Sachverhalte sowie die Umsetzung und Überwachung der Leistungs- und Rechnungsabwicklung. Ebenso zählt das Verfolgen von Leistungsstörungen während der Nutzungsphase (siehe 1.6) zu ihrem Aufgabenspektrum. Dazu wird das sichere Beherrschen des Vertragsrechts gefordert. Ebenfalls wird erwartet, dass Einkäufer über ein bestimmtes Maß an Durchsetzungsvermögen gegenüber Lieferanten verfügen. Sie benötigen Kommunikations- und Teamfähigkeit sowohl gegenüber den Vertragspartnern als auch den zuvor am Beschaffungsprozess beteiligten Organisationen, um die erwartete Leistungserbringung des Lieferanten zu überwachen und letztlich auch zu steuern. Dies wird insbesondere durch kaufmännische oder betriebswirtschaftlich orientierte Berufe (u.a. Kaufmann/Kauffrau, Betriebswirt/in¹) abzudecken sein.

1.6 Nutzungsphase

Die Phase der *Nutzung* (einschließlich der Indienststellung) sollte in Bezug auf künftige Beschaffungsverfahren zum Erkenntnisgewinn der Nutzbarkeit bzw. der Qualität des eingesetzten Beschaffungsgegenstands sowie zum Leistungsvermögen des ausgewählten Lieferanten führen. Positive und negative Erfahrungen in der Verwendung des Beschaffungsgegenstands sowie die Bewertung der Leistungserbringung bzw. des Umgangs mit Leistungsstörungen werden festzuhalten sein. Dazu benötigen die für solche Dokumentationen eingesetzten Bediensteten das notwendige Durchhaltevermögen, die Dokumentation über mehrere Jahre „akribisch“ vorzunehmen, um eine valide Datenbasis für künftige Vorhaben zu schaffen. Die Forderung eines spezifischen Berufsbildes scheint hierzu nicht notwendig zu sein (zur vertragsrechtlichen Betrachtung siehe 1.5).

2 Einfluss der Faktoren Organisationsgröße und Erfahrungswissen

Bei Betrachtung des Beschaffungsprozesses und der zuvor genannten Notwendigkeit zur Spezialisierung in den einzelnen Phasen der Beschaffung fällt auf,

1 Im Kontext von Berufsbezeichnungen wird in diesem Beitrag die weibliche Form lediglich durch Schrägstrich abgegrenzt hinzugefügt.

dass die Organisationsgröße ein künftiges Berufsbild „Beschaffer/in“ entscheidend beeinflussen kann.

Große Organisationen sollten in der Lage sein, für jede Phase separate spezialisierte Organisationsteile bereitzustellen:

- *Strategische Steuerungsfunktion:* Hierzu bieten sich Stabsbereiche an, die als Querschnittsorganisationen die Behördenstrategie kennen und vertreten. Aufgrund ihrer Ansiedelung bei der Behördenleitung unterliegen sie nicht den Hierarchiegrenzen der Regelorganisation. Vielmehr haben sie die Möglichkeit, unmittelbar Steuerungen vorschlagen bzw. anstoßen zu können.
- *Bedarf:* Bei entsprechender Größe der Gesamtorganisation können thematisch gegliederte Ausschüsse oder Projektgruppen gebildet werden, die eine Bündelung der Einzelbedarfe vornehmen und in eine Gesamtbedarfsbeschreibung überführen.
- *Vorbereitung:* Je nach strategischer Ausrichtung der Gesamtorganisation werden Fachabteilungen mit unterschiedlicher technischer Ausrichtung vorhanden sein, bei denen die technische Beschreibung von Beschaffungsgegenständen als Teilthema angesiedelt ist.
- *Vergabe:* In großen Organisationen ist das Vorhandensein spezifischer Vergabestellen mindestens im Umfang eines Sachgebietes zu erwarten.
- *Einkauf:* Gemeinsam mit Vergabestellen werden Einkaufssachgebiete oftmals in Beschaffungsabteilungen zusammengeführt.
- *Nutzung:* In Bezug auf die Phase der Nutzung ist zu erwarten, dass die Bedarfsträger, die zuvor genannten Ausschüsse oder andere permanent agierende Gremien mit den Dokumentationsaufgaben betraut werden.

Bei kleineren Organisationen werden je nach Verfügbarkeit von Personalressourcen mehrere Phasen der Beschaffung vom gleichen Personal abzudecken sein. Sicherlich werden die Menge an Beschaffungsvorhaben und die Höhe der einzusetzenden Beschaffungswerte zwischen großen und kleineren Organisationen differieren, so dass kleinere Organisationen grundsätzlich auch mit einem kleineren Personalstamm für das Beschaffungswesen auskommen können sollten. Es ist allerdings nicht zwingend anzunehmen, dass auch die Komplexität der fachlichen, technischen und juristischen Beschaffungsinhalte in unmittelbarer Relation zur Organisationsgröße steht (kleinere und dabei hoch spezialisierte Organisationen könnten sehr komplexe Beschaffungsverfahren ebenso durchführen müssen wie große Organisationen einfache Beschaffungsmaßnahmen mit hohem Warenwert). Vielmehr ist zu erwarten, dass kleinere Organisationen zumindest mit einer analogen Komplexität konfrontiert sind, wie es bei großen Organisationen der Fall ist.

Folglich sollte die vorhandene spezifische Fachausbildung für eine der Beschaffungsphasen bei größeren Organisationen eher als Vorteil anzusehen sein,

während sie bei kleineren Organisationen von Nachteil sein wird, sofern die für die anderen Beschaffungsphasen benötigte Fachausbildung nicht oder nur schwach ausgebildet ist. Für eine breite Ausbildung mit gleichzeitig tiefgreifender Detailkenntnis in fachlichen, technischen und juristischen Sachverhalten scheinen die oben genannten „klassischen“ Berufe nicht aufgestellt zu sein:

- Juristen/Juristinnen und Verwaltungs(fach)wirte/Verwaltungs(fach)wirtinnen: Erstere verfügen über ausgewiesene und letztere über gute Rechtskenntnisse. Technisches Wissen ist nicht Teil ihrer Ausbildung. Betriebswirtschaftliches Wissen kann bei Wirtschaftsjuristen und Absolventen des Public Management vorausgesetzt werden.
- Ingenieure/Ingenieurinnen und Techniker/innen: Spezifische technische Kenntnisse sind obligatorisch, rechtliches und oftmals betriebswirtschaftliches Wissen wird dagegen eher begleitend und mit wenig Detailtiefe vermittelt. Bei Wirtschaftsingenieuren/Wirtschaftsingenieurinnen kann Betriebswirtschaftswissen vorausgesetzt werden.
- Betriebswirte/Betriebswirtinnen: Betriebswirtschaftliche Kenntnisse sind obligatorisch, technisches Wissen und rechtliches Wissen wird dagegen eher begleitend und teilweise mit wenig Detailtiefe vermittelt.

Ein Zugewinn an Erfahrungswissen während der Berufsausübung ist zweifellos für jede Berufsrichtung obligatorisch. Wer sich im Beruf vermehrt mit den gleichen Themenstellungen beschäftigt, wird auch ohne das diesbezügliche Fachstudium Erkenntnisse aus anderen Fachbereichen erlangen. Fraglich ist allerdings, inwieweit der Zugewinn an Erfahrungswissen im täglichen Beschaffungsbetrieb für die Erlangung und Erhaltung des nicht durch ein grundständiges Studium erworbenen rechtlichen, technischen und betriebswirtschaftlichen Wissens ausreichend sein kann.

Ständig in gleichartiger Form anstehende Beschaffungsmaßnahmen lassen sich einer Standardisierung zuführen. Dazu ist die Thematik (meist) einmalig in ihrer Komplexität zu betrachten und zu lösen. Die Lösung kann dann in standardisierte Abläufe überführt werden, so dass sich die Abarbeitung selbst nicht mehr als komplex darstellt. Dafür bietet der Markt elektronische Beschaffungswerkzeuge in Form von Bestell- oder Vergabesystemen an (vgl. Laux 2010, S. 128–137). Natürlich können elektronische Systeme die Bewältigung der Komplexität nicht selbst lösen. Dazu bedarf es inhaltlicher Vorarbeiten, die von Spezialisten in die elektronischen Systeme überführt werden. Zur Erarbeitung der fachlichen Inhalte ließe sich einmalig das notwendige Fachpersonal in Form eines Projektes zusammenführen. Nach Erarbeitung der Lösung würde es in dieser Konstellation nicht mehr benötigt, so dass das Fachpersonal wieder seinen Regelaufgaben nachgehen könnte.

Organisationen, bei denen eine Vielzahl solch standardisierbarer Sachverhalte anfallen, werden eher mit wenig spezifischem Fachpersonal auskommen und eine hohe Abdeckung über Erfahrungswissen erzielen können. Soweit allerdings völlig neue Aufgaben anstehen oder sich bei bekannten Vorhaben wesentliche Änderungen ergeben, wird eine zuvor entwickelte Standardisierung nicht mehr zum Ziel führen, so dass das spezifisch ausgebildete Personal der benötigten Fachrichtungen häufiger zusammenzuziehen sein wird. Organisationen, bei denen dies sogar eher als Regelfall auftritt, werden sich folglich nur in geringerem Umfang auf Erfahrungswissen stützen können und entsprechend spezifisch ausgebildetes Personal einsetzen müssen.

Denkbar wäre es, Weiterbildungsthemen mit Tiefgang als Ergänzung zur jeweiligen Profession anzubieten. Für vereinzelt auftretende komplexe Einzelthemen ließe sich das fehlende Detailwissen als externe Dienstleistung einkaufen, z.B. die juristische Kompetenz einer Rechtsanwaltskanzlei für ein komplexes Vergaberechtsproblem oder das Fachwissen eines Ingenieurbüros für eine komplexe technische Planung. Je häufiger allerdings komplexe Sachverhalte zu klären und neue Lösungen zu erarbeiten sind, so dass fehlendes Detailwissen als externe Dienstleistung einzukaufen wäre, desto eher stellt sich die Frage, ob die Haushaltsmittel dafür überhaupt zur Verfügung stehen bzw. sich das Vorhalten eigenen Personals für die Aufgabenstellungen als wirtschaftlichere Methodik darstellen könnte.

3 Ansätze nationaler und internationaler Hochschulen

Erste Hochschulen scheinen sich auf die vorgenannte Problematik einstellen zu wollen, indem sie sich der Thematik Beschaffung nicht mehr über die Bereitstellung betriebswirtschaftlicher Zusatzlehrgänge als Ergänzung zum „klassischen“ fachlichen, technischen oder juristischem Studium widmen, sondern vielmehr vollständige Studiengänge im Bereich Beschaffung oder zumindest mit dem Schwerpunkt Beschaffung anbieten.

Die Hochschule Heilbronn bietet beispielsweise einen Bachelor of Art in Management und Beschaffungswirtschaft an (Hochschule Heilbronn 2013). Neben den Grundsätzen der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre werden spezifische Beschaffungsthemen wie Strategisches Beschaffungsmanagement, Beschaffungsmarktforschung, Prozesse und Objekte der Beschaffung, Beschaffungsunterstützung, e-Procurement, Rechtliche Rahmenbedingungen sowie Lieferanten- und Verhandlungsmanagement gelehrt und mit einem Planspiel Beschaffung praktisch erprobt. Dieser Ansatz bildet im Schwerpunkt die Phasen Vorbereitung (allerdings ohne technisches Spezialwissen), Vergabe (allerdings ohne vergaberechtliches Spezialwissen im Detail), Einkauf und die strategische Steuerung ab.

Analoge Konzepte werden von der University of Rome Tor Vergata mit ihrem Angebot eines International Masters in Public Procurement Management (University of Rome Tor Vergata 2013) und der University of South Australia mit ihrem Master of Management – Strategic Procurement (University of South Australia 2013) verfolgt. Deren Studiengänge enthalten Legal Background, Strategic Tools for Procurement Procedures, Analysis of the Market, Contracts and Negotiation, Law and Economics, Managing Change, Strategic Concepts, Risk Management, Negotiation and Conflict Management, Managing Sustainable Supply Chain und Integrated Logistics Management.

Den Absolventinnen und Absolventen dieser Studieneinrichtung wird zuzutrauen sein, dass sie Problemstellungen in der Beschaffung erkennen und deren Lösung initiieren können. Sie werden aber vermutlich externes technisches und rechtliches Know-how benötigen, um komplexere Aufgaben lösen zu können. Insoweit ist anzunehmen, dass eine solche Ausbildung insbesondere auf Betätigungsfelder mit Führungs- oder zumindest Koordinationsaufgaben ausgerichtet ist.

Einen eher juristisch orientierten Ansatz verfolgt beispielsweise die Fachhochschule Mainz mit ihrem Master in Wirtschaftsrecht. Sie gibt an (Fachhochschule Mainz 2013), dass sie „wirtschaftsrechtliche Kenntnisse auf den Sektoren des Vertriebs und der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen sowie der Vertragsgestaltung“ (einschließlich Marketing, Finanzierung und Vertragscontrolling) vermittelt, „internationales Vertragsrecht und die Rechtsdurchsetzung bei grenzüberschreitenden Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Vertragspartnern“ gezielt einbezieht und wirtschaftsrechtliche sowie wirtschaftswissenschaftliche Fachkenntnisse und soziale Kompetenzen (Verhandlungsführung, Teamfähigkeit und englische Rechtssprache) miteinander verzahnt. Die University of Birmingham verfolgt mit ihrem Master of Procurement Law einen analogen Ansatz (University of Birmingham 2013). Die George Washington University geht mit ihrem Ansatz Master of Government Procurement Law darüber hinaus, indem sie eine spezifische Rechtsausbildung für den öffentlichen Dienst anbietet (George Washington University 2013). Studieninhalte sind u.a. Government Contracts, Public Procurement, Administrative Law, Law and Economics, Government Lawyering sowie Negotiation and Conflict Management Systems Design.

Den Absolventinnen und Absolventen dieser Studieneinrichtung wird zuzutrauen sein, dass sie rechtliches und betriebswirtschaftliches Know-how in den Beschaffungsprozess einbringen, vor allem in den Phasen Vergabe und Einkauf. Allerdings ist zu bedenken, dass selbst das „klassische“ Jurastudium keine Ausbildung zum Vergaberecht enthält, so dass sich auch Volljuristen dieses Feld in der Praxis selbst erschließen müssen. Es werden lediglich vereinzelt Seminare angeboten, wie beispielsweise von der Freien Universität Berlin mit ihrem Semi-

nar „Europäisches und deutsches Vergaberecht“, das allerdings nur für nicht-deutsche Studierende eine Klausur vorsieht (vgl. Freie Universität Berlin 2013). Technische Fertigkeiten werden nicht gelehrt, so dass den Absolventinnen und Absolventen das Vergabe- und das Technikwissen zusätzlich extern zur Verfügung zu stellen sein wird.

Ein technisches Studium mit betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Schwerpunkten bzw. ein Studium im Verwaltungswesen mit technischen Schwerpunkten im Beschaffungswesen ließ sich im Rahmen der Recherche zu diesem Beitrag nicht finden. Zumindest wird öffentlichen Auftraggebern mit den Studiengängen Public Management, z.B. der Master of Public Management der Hochschule für Polizei und Verwaltung in Wiesbaden (Hochschule für Polizei und Verwaltung 2013), die Möglichkeit eröffnet, gleichermaßen auf Verwaltungswissen sowie Rechts-, Betriebswirtschafts- und Managementkenntnissen von beruflich bereits im öffentlichen Dienst integrierten Verwaltungsfachpersonal zuzugreifen.

4 Wie könnte ein Studium „Beschafter“ ausgestaltet sein?

Ausgehend von den Einflussfaktoren Organisationsgröße und Erfahrungswissen könnte eine Strategie der Vermittlung eines „Wissensmixes“ anstatt der Förderung „einheitlicher“ Beschaffungsexperten verfolgt werden. Über die Auswahl eines Schwerpunktthemas könnten eigene Stärken der Studierenden in dem gewählten Schwerpunkt weiterentwickelt werden, ohne dabei den Anspruch zu haben, mögliche Schwächen in den anderen Themen abzubauen. Vielmehr könnte ergänzend das bislang in den Studiengängen fehlende Wissen anderer Fachgebiete in Grundzügen gelehrt werden.

Ein „Wissensmix“ ließe sich durch folgende Themen erreichen, die unabhängig von der Schwerpunktbildung integraler Bestandteil einer Beschaffungsausbildung sein sollten:

- *Strategische Steuerung*: Diese Phase könnte durch Themen wie Strategisches Beschaffungsmanagement und Governance sowie Ansätzen aus der Betriebswirtschaftslehre (insbesondere mit den Themen Unternehmensleitung, Projektmanagement und Organisationslehre) unterstützt werden.
- *Bedarf*: Die Phase Bedarf scheint nur schwerlich über theoretische Inhalte vermittelbar zu sein. Hier wäre es sinnvoll, Erfahrungswissen über Praktika aufzunehmen. Insoweit sollte ein praktisches Semester in verschiedenen Sparten vorgesehen werden.
- *Vorbereitung*: Für das Verständnis der Abläufe in der Phase Vorbereitung scheint es sinnvoll zu sein, eine technische Grundausbildung in verschiede-

- nen technischen Basisthemen vorzusehen, z.B. Elektronik, Metallverarbeitung und technische Dienstleistungen.
- *Vergabe*: Die Phase Vergabe sollte durch Seminare im Vergaberecht vermittelt werden. Praktika in Vergabestellen könnten das Verständnis für die Komplexität der Vergabe unterstützen.
 - *Einkauf*: Für die Phase Einkauf kommen betriebswirtschaftliche und kaufmännische Inhalte in Betracht, die durch vertragsrechtliches Wissen zu ergänzen wären.
 - *Nutzung*: Das Verständnis um die Phase der Nutzung könnte im Praktikum der Phase Bedarf mit entwickelt werden.

Als Berufsbilder mit Schwerpunkten in den unterschiedlichen Beschaffungsphasen wären denkbar:

Beschaffungsmanager/in

Diese würden vor allem die strategische Steuerung abbilden. Ihr Schwerpunkt liegt im Management sowie im Erkennen und Abstellen von Schwachstellen im Beschaffungsprozess. Der Bachelor of Arts in Management und Beschaffungswirtschaft der Hochschule Heilbronn würde diesem Berufsbild recht nahe kommen. Allerdings wäre die Ausbildung bei Anwendung des „Wissensmixes“ um die Bereiche Technik und Vergaberecht zu ergänzen. Beschaffungsmanager könnten leitende Funktionen wahrnehmen oder Angehörige von Stabsbereichen sein. Soweit sich in Deutschland die Institution des Chief Procurement Officers durchsetzen würde (vgl. Eßig 2012, S. 191–208), könnten Beschaffungsmanager/innen diese Position am ehesten besetzen. Eine Fähigkeit zum Einschätzen politischer Dimensionen des Beschaffens öffentlicher Auftraggeber wäre insoweit auch auszubilden, um Organisationen diesbezüglich ausrichten zu können.

Beschaffungsentwickler/in

Diese hätten ihren Schwerpunkt in den Phasen Bedarf und Vorbereitung. Sie würden ihre Fähigkeiten einbringen, um vor allem die „richtigen“ Beschaffungsgegenstände zu beschreiben, so dass weder das Falsche noch zu viel oder zu wenig beschafft wird. Beschaffungsentwickler wären diejenige Instanz, die die Notwendigkeit von Beschaffungsvorhaben kritisch prüft und somit einen erheblichen Anteil am wirtschaftlichen, bei gleichzeitig wirksamen, Beschaffen beiträgt. Dazu müssten sie entweder über eine hohe taktische Kompetenz mit technischem Detailwissen verfügen oder sie wären technisch sehr gut ausgebildet und zugleich taktisch versiert.

Beschaffungsrechtler/in

Diese würden die Phasen Vergabe und Einkauf abdecken. Sie hätten ihren Schwerpunkt im vergaberechtlichen und vertragsrechtlichen Wissen. Ihr Arbeitsgebiet würde das Beurteilen und Vertreten rechtlicher Sachverhalte sowie das Führen und rechtliche Anleiten von Personal mit Verwaltungs- oder kaufmännischer Ausbildung abdecken. Diesem Berufsbild kämen insbesondere die Studienansätze des Wirtschaftsrechts nahe. Allerdings wäre die Ausbildung bei Anwendung des „Wissensmixes“ um die Bereiche Technik und Taktik zu ergänzen.

5 Organisatorischer Nutzen von „Beschaffern“/„Beschafterinnen“

In großen Organisationen könnten Beschaffungsmanager/innen, Beschaffungsentwickler/innen und Beschaffungsrechtler/innen die jeweils spezifisch ausgebildeten Beschaffungsbereiche führen. Soweit dies seitens der Organisationen nicht erwünscht wäre, weil sie die jeweiligen Stellen mit „klassischen“ Spezialisten oder Spezialistinnen besetzen möchten, könnten sie jeweils Controlling-, Qualitätssicherungs- oder auch Kontrollaufgaben übernehmen, um permanent das Beschaffungswesen der Organisation zu überwachen und aus übergeordneter Sicht die für die Organisation erkannten Änderungsnotwendigkeiten anzustoßen.

In kleineren Organisationen könnten sie die bei „klassischen“ Berufen fehlenden Qualifikationen einbringen und damit der Organisation in deutlichem Maße die Notwendigkeit zur Einholung externen Know-hows ersparen. Zumindest sollten sie in der Lage sein abzugrenzen, wann ihr eigenes Know-how Grenzen erreicht, so dass ein deutlich geringerer Anteil externen Wissens einzuholen wäre, was entsprechenden Aufwand ersparen würde. Auch wenn in „ganz kleinen“ Organisationen nur eines der Berufsbilder zum Einsatz käme, könnte durch die Grundausbildung ein erheblicher Anteil Fachwissen abgedeckt und die Einholung externen Wissens verringert werden.

Soweit in kleineren Organisationen auf die Einbringung eines „ganzheitlichen“ Wissens durch eine der vorgenannten Berufsausprägungen des Beschaffers/der Beschafterin verzichtet würde (was prinzipiell derzeit der Fall sein sollte, sofern nicht im Einzelfall die beschriebenen Qualifikationen durch Zusatzstudien oder Berufswechsel erworben wurden), sollte dies bei mangelnden Ressourcen für externe Zuleistungen zwangsläufig zum Qualitätsverlust führen. Zum Beispiel können

- fehlerhafte Bedarfbeschreibungen dazu führen, dass nicht wirksame oder zu aufwendige Beschaffungsgegenstände beschafft und eingesetzt werden. Dies führt zu Aufwand, der bei richtiger Bedarfsbeschreibung hätte vermieden werden können.

- Fehler im Vergabeverfahren dazu führen, dass das Verfahren aufgehoben werden muss und damit sowohl die Beschaffungsgegenstände nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen als auch Zusatzaufwand für ein nochmaliges Vergabeverfahren entsteht, damit die Beschaffungsgegenstände überhaupt zur Verfügung gestellt werden können.
- Fehler in der Leistungsüberwachung dazu führen, dass Beschaffungsgegenstände über die Nutzungslaufzeit teurer werden als geplant, wenn Leistungsstörungen nicht konsequent nachgegangen wird und sich damit die berechnete Nutzungsdauer unplanmäßig verkürzt, so dass Aufwand für einen „zu frühen“ Nachkauf entsteht.

Insoweit sollte es im Interesse mindestens kleinerer Organisationen liegen, Absolventinnen und Absolventen des vorgenannten Berufsbilds „Beschaffer/in“ mit dem für die Organisation sinnvollsten Schwerpunkt einzustellen.

Als besonderer Benefit könnte sich die vergaberechtliche Ausbildung der „Beschaffer/innen“ darstellen, wenn Absolventinnen und Absolventen neben dem Einstieg in den öffentlichen Dienst auch die Einstellung in Unternehmen der Privatwirtschaft anstreben würden. Durch die so erreichbare Zunahme an vergaberechtlichem Know-how könnte die Neigung von Unternehmen steigen, sich an Ausschreibungen des öffentlichen Dienstes zu beteiligen, weil sie sich auch vergaberechtlich dazu in der Lage fühlen. Dies sollte zur Folge haben, dass sich die Anzahl der bei öffentlichen Ausschreibungen eingehenden Angebote erhöht und sich die Auswahl für die öffentlichen Auftraggeber verbreitert. Gleichfalls ist anzunehmen, dass sich die Anzahl wertbarer Angebote erhöht, wenn die vergaberechtlich ausgebildeten „Beschaffer/innen“ der Unternehmen ihr Wissen einbringen, um vermeidbare Fehler der anbietenden Unternehmen zu verhindern, so dass weniger Angebote aus formalen Gründen ausgeschlossen werden müssten. Aber nicht nur der öffentliche Dienst kann davon profitieren. Wenn weniger Angebote formal auszuschließen sind (und auch die Fehlerrate der öffentlichen Auftraggeber sinkt), kann die breitere Auswahl dazu führen, dass mehr Unternehmen bei Beschaffungsmaßnahmen des öffentlichen Dienstes zum Zuge kommen.

6 Was wäre zu tun?

Wesentliche Voraussetzung zur Implementierung der Berufsbilder Beschaffungsmanager/in, Beschaffungsentwickler/in und Beschaffungsrechtler/in ist das Herstellen eines gemeinsamen Verständnisses in Bezug auf den Beschaffungsprozess und den dabei bestehenden Erfordernissen. Dass die aktuelle Diskussion davon noch weit entfernt ist, lässt sich aus der noch immer vorherrschenden Fo-

kussierung auf den Prozess Vergabe erkennen. Wirtschaftliches Handeln wird offensichtlich noch immer im Wesentlichen darüber definiert, wie das Verhältnis des bei einem Vergabeverfahren günstigsten Angebots gegenüber dem teuersten Angebot ausgefallen ist. Diese Sichtweise lässt aber außer Acht, dass der Einkauf falsch beschriebener bzw. unwirksamer Beschaffungsgegenstände letztlich nicht als wirtschaftlich betrachtet werden kann, denn die Verausgabung möglichst geringer Haushaltsmittel für die falschen Beschaffungsgegenstände stellt lediglich eine Schadensbegrenzung und keinen gelungenen Einkauf dar.

Der gesamte Beschaffungsprozess sollte in die Betrachtung einbezogen und mit gleicher Intensität analysiert werden. Die Verantwortlichen für das Beschaffungswesen sowie die Behörden- und Unternehmensleitungen müssten dafür sensibilisiert werden, dass es sich bei der Gesamthematik Beschaffung weder um eine bloße Verwaltungsaufgabe noch um eine Kaufmannstätigkeit handelt, die mit „klassischem“ Verwaltungspersonal bzw. Kaufleuten oder Betriebswirten „erledigt“ werden kann. Es sollte sich das Verständnis entwickeln, dass Beschaffung als komplexer Sachverhalt anzusehen ist und ein wirtschaftlicher Umgang mit den vorhandenen Ressourcen letztlich nur bei gesamtheitlicher Betrachtung des Beschaffungsprozesses erreichbar ist.

Bestehende Studienkonzepte könnten analog der Idee der George Washington University auf den öffentlichen Dienst fokussiert und um die jeweils bestehenden Lehrinhalte ergänzt werden. Dazu bieten sich ein Austausch unter den zuständigen Fakultäten der Universitäten sowie Verbindungen zu privaten und öffentlichen Auftraggebern für Praktika an. Lehrinhalte, die nicht zwingend dem Beschaffungswesen zuzuordnen sind, könnten entfallen oder im Einzelfall als Wahlmöglichkeit begrenzt zur Verfügung gestellt werden. Um eine Abgrenzung zu den „klassischen“ Studiengängen zu erreichen, könnte es sinnvoll sein, eine von den bisherigen Bezeichnungen unabhängige Benennung zu wählen. Das Wort „Beschaffung“ sollte dominieren und der Schwerpunkt mit ausgewiesen werden. Eine Möglichkeit dazu wären die hier eingeführten Begriffe Beschaffungsmanager/in, Beschaffungsentwickler/in und Beschaffungsrechtler/in.

Es wäre auch denkbar, „Beschaffer“ bzw. „Beschafferinnen“ öffentlicher Auftraggeber und aus der Privatwirtschaft in Beschaffungsnetzwerken zu verbinden, um einen Austausch über die Fortentwicklung der Beschaffungsausbildung zu fördern.

Letztlich wird viel Überzeugungsarbeit aufzubringen sein, um den Stellenwert der Thematik Beschaffung zu erhöhen, so dass vermehrt eigenständige Studiengänge angesetzt werden. Das Potenzial dafür ist zumindest vorhanden.

Quellen

- Eßig, M. (Hg.) (2012): *Exzellente öffentliche Beschaffung*. Heidelberg
- Fachhochschule Mainz (2013): *Master Wirtschaftsrecht* (Internet: www.fh-mainz.de/?id=4690; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Freie Universität Berlin (2013): *Europäisches und deutsches Vergaberecht* (Internet: www.jura.fu-berlin.de/international/studierendenaustausch/incomings/kurse/spb3/vergaber.html; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Focus (2013): *Korruptionsverdacht bei Volkswagen. VW soll Partnerfirma zu Fußball-Sponsoring gedrängt haben* (Internet: www.focus.de/finanzen/news/unternehmen/korruptionsverdacht-bei-vw-volkswagen-soll-t-systems-zu-sponsoring-gedraengt-haben_aid_971216.html; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- George Washington University (2013): *LL.M. in Government Procurement Law* (Internet: www.law.gwu.edu/Academics/FocusAreas/govcon/Pages/LLM.aspx; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Hochschule Heilbronn (2013): *Management und Beschaffungswirtschaft (B.A.)* (Internet: www.hs-heilbronn.de/mbw; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Hochschule für Polizei und Verwaltung (2013): *Masterstudiengang Public Management (MPM)* (Internet: www.hfpv.hessen.de/irj/VFH_Internet?cid=d3ab80ff7da2be9781c7de31d6ebba0a; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- Laux, D. (2010): *Wirksamkeit der Nutzung von E-Vergabe im Beschaffungsmanagement der öffentlichen Verwaltung*. Kassel
- Laux, D. (2012): *Neue Kompetenzprofile für öffentliche Einkäufer. Gegenwärtige Herausforderungen meistern – zukünftigen Anforderungen gerecht werden. Notwendigkeit einer gezielten Weiterbildungspolitik* (Internet: www.bme.de; zuletzt aufgesucht am 8.12.2012)
- University of Birmingham (2013): *LLM Public Procurement Law* (Internet: www.birmingham.ac.uk/schools/law/courses/llm/modules/LLM-public-procurement-law.aspx; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- University of Rome Tor Vergata (2013): *PPM Public Procurement Management. International Master* (Internet: www.masterprocurement.eu/Welcome-from-Tor-Vergata; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)
- University of South Australia (2013): *Strategic Procurement* (Internet: <http://w3.unisa.edu.au/fin/procurement/homepage>; zuletzt aufgesucht am 15.7.2013)

