



Universität der Bundeswehr München

Arbeitsgebiet
Beschaffung

Ergebnisbericht
Studie „Elektronischer öffentlicher Beschaffungsmarktplatz“

Arbeitspapier Nr. 25 - 0

Neubiberg, 2021

Autoren: Prof. Dr. Michael Eßig

PD Dr. Andreas Glas

Maximilian Hammer

Dieses Arbeitspapier ist im Rahmen des Forschungsprojekts zu elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplätzen in Zusammenarbeit mit Amazon Business entstanden.



1 Überblick über die Studie

Dieser Ergebnisbericht fasst die Kernerkenntnisse einer Studie zur potentiellen Implementierung und Nutzung von elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplätzen zusammen. Die Studie wurde im Zeitraum von März 2021 bis Oktober 2021 angefertigt. Inhaltlich befasst sich die Studie mit drei Dimensionen (siehe Abbildung 1): Erstens, wie die inhaltliche Struktur und Gestaltung (Governance) eines elektronischen Marktplatzes für den öffentlichen Sektor auszu sehen hat. Zweitens, welche Anforderungen der öffentlichen Auftraggeber an einen elektronischen öffentlichen Marktplatz stellt und drittens wie die Wirtschaftlichkeit der Nutzung eines elektronischen Marktplatzes in öffentlichen Behörden zu bewerten ist.

Die Studie knüpft an folgender Ausgangssituation an: Die öffentliche Beschaffung ist grundsätzlich auf Wirtschaftlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Transparenz ausgerichtet. Die aktuellen rechtliche Rahmenbedingungen und die Vergabeverfahren führen in der Praxis allerdings zu wenig Effizienz. Hohe Prozessaufwände entstehen, ohne dass man Wettbewerbskräfte hinreichend aktivieren kann. Elektronische Marktplätze können hier helfen. Denn Wettbewerb in Form eines raschen Preis- /Leistungsvergleiches möglichst vieler potentieller Anbieter ist heutzutage online/digital möglich. Es spricht also viel dafür, dass die aktive Nutzung elektronischer Marktplätze Vorteile gegenüber klassischen Bieterverfahren haben kann. Das ist zumindest die Ausgangsthese der Studie.

Die Ergebnisse nehmen zu dieser Ausgangsthese wie folgt Stellung: Die **Potentialanalyse (Studienteil 1)** zeigt, dass ein eigens für den öffentlichen Sektor geschaffener elektronischer öffentlicher Marktplatz das Potenzial hat, die Einhaltung der Vergabeprinzipien zu optimieren und eine technisch-inhaltliche Lücke der öffentlichen Beschaffung zu schließen. Ein solcher Marktplatz bietet eine deutlich verbesserte Informations- mit einer Vermittlungsfunktion und erlaubt es Bedarfsträgern öffentlicher Organisationen ihre Bedarfe schnell, einfach und damit nutzerfreundlich zu decken. Die **Anforderungsanalyse (Studienteil 2)** zeigt auf, dass der Aufbau eines solchen elektronischen Marktplatzes analog zu bestehenden privatwirtschaftlichen Marktplätzen erfolgen kann, wenn die Funktionalitäten im Einklang mit dem Vergaberecht stehen, einen hohen Grad an Nutzerfreundlichkeit (sowohl für Nachfrager als auch für Anbieter) bieten sowie IT-Sicherheit in hohem Maß gewährleistet ist. Die Analyse der **Wirtschaftlichkeit (Studienteil 3)** zeigt, dass die Nutzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes zu einer signifikanten Reduktion von Prozesszeiten und hohen Einsparungen von Transaktionskosten führt.

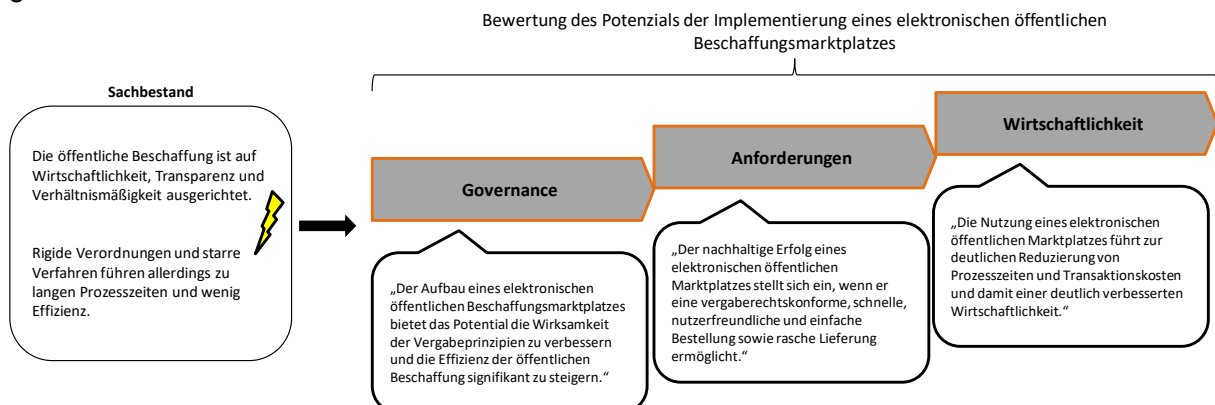


Abbildung 1: Überblick über die Studie "Elektronischer öffentlicher Beschaffungsmarktplatz"

2 Über die Notwendigkeit elektronischer öffentlicher Marktplätze (Studienteil 1)

Ausgangsfrage dieses Studienteils war, ob und wie ein elektronischer Beschaffungsmarktplatz dem öffentlichen Sektor nutzbar gemacht werden könnte. Dabei wurden elektronische Marktplätze ganz grundsätzlich als ein webbasiertes elektronisches System (Software) definiert, welches Anbieter mit Nachfragern verbindet. Der Fokus des Marktplatzes liegt auf der Vermittlung zwischen diesen beiden Parteien und ihren Anforderungen bzw. ihren Angeboten inklusive Preis- und Leistungsinformationen.¹ Diese Vermittlungsfunktion unterscheidet den elektronischen Marktplatz von einem reinen Online-Shop.

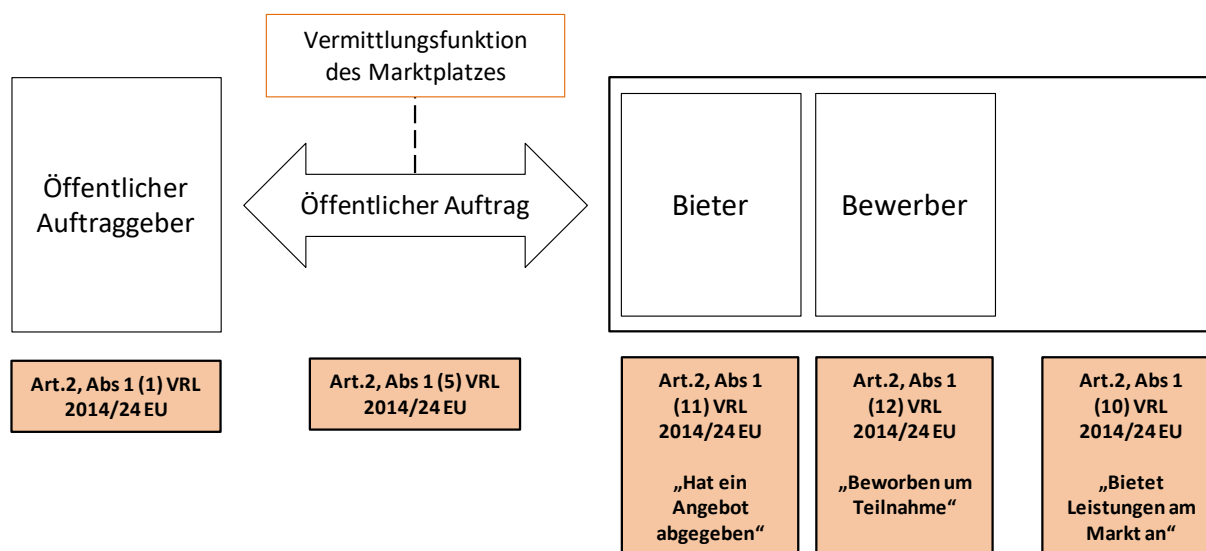


Abbildung 2: Funktionsweise eines elektronischen Marktplatzes

Im privatwirtschaftlichen Bereich existieren elektronische Marktplatzlösungen schon seit Langem und werden im Geschäft mit Konsumenten (Business-to-Consumer) aber auch im Handel zwischen Unternehmen (Business-to-Business) angewendet.

Die Nutzung elektronischer Marktplätze privater Anbieter ist im öffentlichen Sektor zumindest im Rahmen von Direktaufträgen im Unterschwellenbereich möglich.² Oberhalb dieser Schwelle ergeben sich allerdings einige (rechtliche) Fragen. So müsste bei einer Ausschreibung ein elektronischer Marktplatz ein Angebot generieren und sich um einen Auftrag bewerben. Das ist nicht realistisch. Ein elektronischer Marktplatz wird genau andersrum durch die Suche eines Einkäufers erst aktiviert. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass elektronische öffentliche Beschaffungsmarktplätze organisatorisch in die öffentliche Beschaffungslandschaft eingebunden werden. Dann könnte ein öffentlicher Auftraggeber Suchanfragen eingeben und selbst aktiv den Marktplatz nutzen. Ganz in diesem Sinne zeichnet sich im internationalen Kontext (Großbritannien) der Versuch ab, diese Herausforderungen zu lösen **indem der öffentliche Sektor selbst den Aufbau eines elektronischen Beschaffungsmarktplatzes vorantreibt.**

Tatsächlich ergibt die Potentialanalyse, dass erstens bisher keine Software /System im deutschen öffentlichen Sektor besteht, welches als elektronischer Beschaffungsmarktplatz eingestuft werden kann. Gleichzeitig wird mit der Potentialanalyse festgestellt, dass bei richtiger Ausgestaltung und Nutzung ein elektronischer öffentlicher Beschaffungsmarktplatz viele Vorteile bieten kann. So kann natürlich die Prozesseffizienz und auch die Transparenz gesteigert

¹ Vgl. Eßig und Glas 2020.

² Siehe Studie I UniBw/Amazon Business

werden, aber auch der Wettbewerb intensiviert werden bei gleichzeitig schnelleren Verfahren zur Bedarfsdeckung. Insgesamt kann ein elektronischer öffentlicher Beschaffungsmarktplatz eine technisch-inhaltliche (Digitalisierung-)Lücke der öffentlichen Beschaffung schließen. (Abbildung 3).

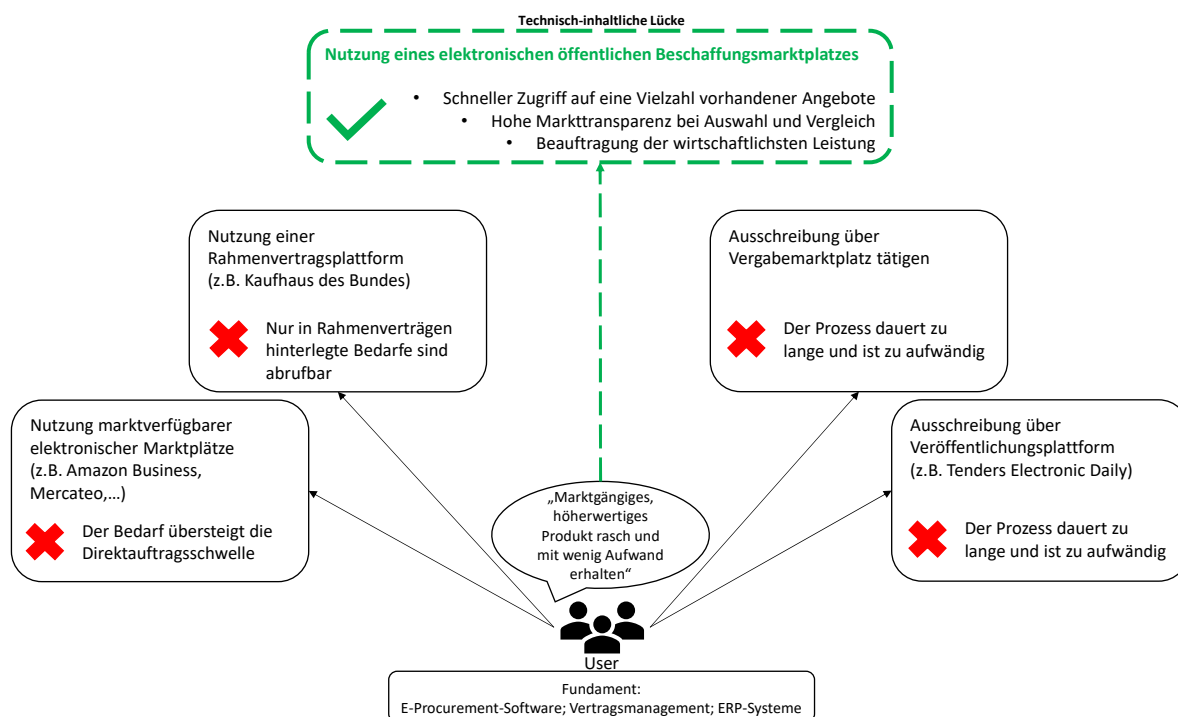


Abbildung 3: Stellung des elektronischen Marktplatzes im Vergleich mit bestehenden Lösungen

3 Anforderungen an einen elektronischen öffentlichen Marktplatz (Studienteil 2)

Auf Basis der grundsätzlich positiven Potentialanalyse im Studienteil 1 behandelte der Studienteil 2 die Frage, welche Anforderungen bzw. Funktionalitäten ein elektronischer öffentlicher Marktplatz erfüllen muss. Im Kern machen den elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatz generell die **Informationsfunktion**, also ein schneller Zugriff auf eine Vielzahl vorhandener Angebote mit hoher Markttransparenz bei Auswahl und Vergleich sowie die **Vereinbarungsfunktion** und damit die Beauftragung der wirtschaftlichsten Leistung aus.

Die Analyse basiert auf der Auswertung bereits bestehender Marktplatzlösungen und zusätzlich aus der Sichtung von Ausschreibungsunterlagen (sechs Ausschreibungen aus dem öffentlichen Sektor, zwei aus dem privatwirtschaftlichen Sektor aus den Jahren 2016 bis 2021). Insgesamt wurden 63 relevante Funktionalitäten eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes identifiziert. Um die Bedeutung dieser Funktionalitäten und weitere Anforderungen öffentlicher Auftraggeber an einen elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatz herauszuarbeiten wurde eine Umfrage mit 40 Teilnehmern durchgeführt und deren Ergebnisse in sieben Tiefengesprächen konkretisiert.

Die Ergebnisse der Umfrage und der Tiefengespräche zeigen, dass die Umfrageteilnehmer einen elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatz mit folgenden Funktionalitäten fordern: Funktionalitäten hinsichtlich der **Vergabe-Governance** (Dokumentation der Angebotsvergleiche, Vergaberechtskonformität), der **technischen Integration** (Elektronische Rechnungsstellung, Integration der Marktplatzlösung in eigene ERP-Systeme, Anbindung eigener

Rahmenverträge und Kataloglösungen) und der **Einkaufsunterstützung** (Schnelle Bestellabwicklung und Lieferung, breite Produktvielfalt, etc.) bietet. Insgesamt ist **keine eindeutige Priorisierung** einzelner Funktionalitäten erkennbar. Vielmehr scheinen die aufgeführten Funktionalitäten **allesamt** als **wichtige Bestandteile** eines möglichen elektronischen Beschaffungsmarktplatzes betrachtet zu werden.

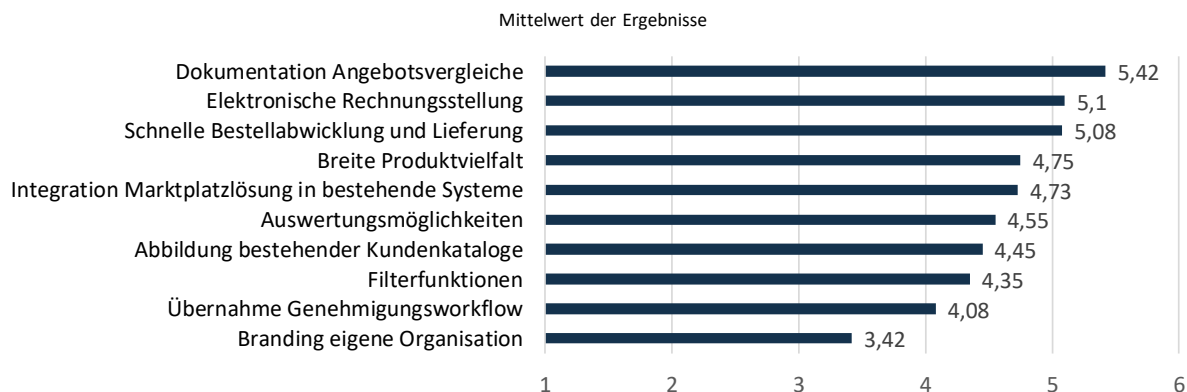


Abbildung 4: Überblick über die Bewertung der Funktionalitäten

Im Gesamtbild nimmt vor allem die Vergaberechtskonformität in den Augen der öffentlichen Auftraggeber eine zentrale Rolle ein. *„Der Knackpunkt beim Aufbau eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes ist die Vergaberechtskonformität.“*³ Auch die Nutzerfreundlichkeit wird als kritische Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung eines elektronischen Marktplatzes gesehen. *„Es ist ein Marktplatz nötig, auf dem aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers alle Produkte in einer für den Nutzer freundlichen Suchlogik zusammengestellt sind, auf dem man Körbchen für häufige Bedarfe bilden kann und der versichert, dass vergaberechtliche Anforderungen allzeit erfüllt sind.“*⁴ *„Genau das wollen die Bedarfsträger unserer Organisation. Ein Marktplatz, auf dem man mit wenigen Klicks bestellen kann und die Ware schon nach ein bis zwei Tagen beim Bedarfsträger ankommt.“*⁵ Diese Nutzerfreundlichkeit adressiert dabei nicht nur Bedarfsträger und den zentralen Einkauf einer öffentlichen Organisation, sondern umschließt explizit auch Lieferanten, die ihre Waren auf dem elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatz anbieten.

Zudem sollte der elektronische öffentliche Beschaffungsmarktplatz eine Lösung für die breite Masse der öffentlichen Auftraggeber darstellen. *„Ein interner Marktplatz muss permanent mit eigenen Kräften am Laufen gehalten werden. Dies ist für die breite Masse an Kommunen und öffentlichen Organisationen nicht zu stemmen.“*⁶ Dementsprechend sollte die Effizienz beim Betrieb eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes beachtet werden und der „Dienst“ des Marktplatzes möglichst transaktionsarm abgewickelt werden. Daher bietet sich eine übergreifende Lösung (Rückgriff auf privatwirtschaftliche Anbieter) für öffentliche Auftraggeber an.

³ Experteninterview 4 25.06.2021.

⁴ Experteninterview 4 25.06.2021.

⁵ Experteninterview 4 25.06.2021.

⁶ Experteninterview 4 25.06.2021.

4 Wirtschaftlichkeit eines elektronischen öffentlichen Marktplatzes (Studienteil 3)

Nachdem im Studienteil 2 die Funktionalitäten eines elektronischen öffentlichen Marktplatzes geklärt werden konnten, galt es im Studienteil 3 diese Lösung ökonomisch zu bewerten. Ganz grundsätzlich wird elektronischen Marktplätzen die Fähigkeit zugeschrieben Prozessaufwände zu verringern und eine signifikante Reduktion von Transaktionskosten zu ermöglichen. Prinzipiell sind hinsichtlich der Umsetzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes drei verschiedene Modelle denkbar.

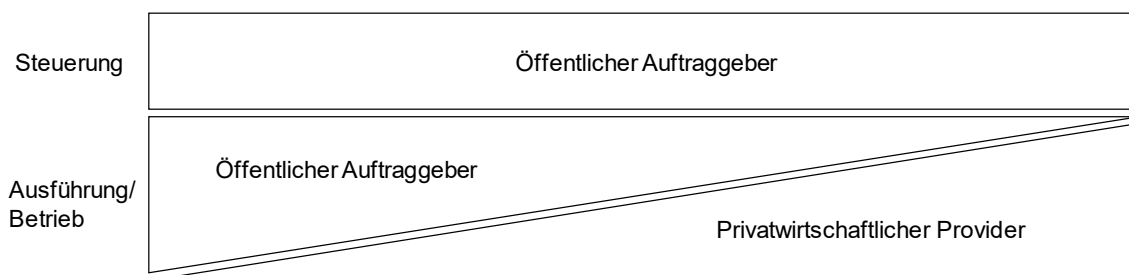
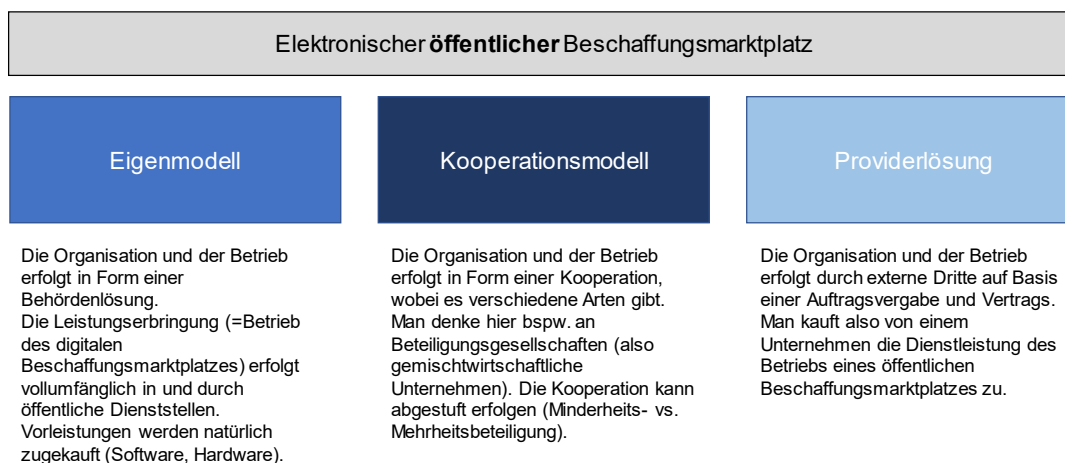


Abbildung 5: Umsetzungsmodelle eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes

Um zu testen, inwiefern die Nutzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes im Providermode⁷ zu einer höheren Wirtschaftlichkeit als die bisherige Bedarfsdeckung im Einzelbeauftragungsmode⁷ führt, wurde eine Wirtschaftlichkeitsanalyse der Transaktionskosten für drei verschiedene Musterbehörden durchgeführt.

1. Große Bundesbehörde
Insgesamt 235.000 Beschaffungsvorgänge pro Jahr⁸
2. Deutsche Großstadt
Insgesamt 25.500 Beschaffungsvorgänge pro Jahr⁹
3. Kleine Hochschule bzw. kleine Kommune
Insgesamt 6.265 Beschaffungsvorgänge pro Jahr¹⁰

Anhand einer Reihe von Annahmen zu den Transaktionskosten, Prozesszeiten und den Kosten der Ausschreibung und des Betriebs eines elektronischen Marktplatzes konnte ein

⁷ Das Eigenmodell, als auch das Kooperationsmodell wurden aufgrund vergleichsweise signifikant höherer Ausgangsaufwände von der Betrachtung ausgeschlossen.

⁸ Interview 1 20.09.2021.

⁹ Eßig 2013.

¹⁰ Interview 2 29.09.2021.

Wirtschaftlichkeits- sowie Kostenvergleich zwischen den beiden betrachteten Bedarfsdeckungsalternativen durchgeführt werden.

Zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit wurde folgende Formel angewandt:

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{\text{Leistung (Prozesszeitenreduzierung)}}{\text{Transaktionskosten}}$$

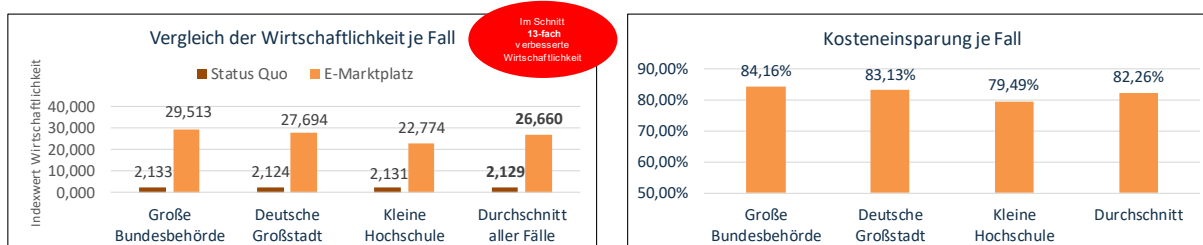


Abbildung 6: Wirtschaftlichkeit der Nutzung eines elektronischen Marktplatzes

Durch die **enorme Einsparung an Prozesszeiten** und damit verbunden **Transaktionskosten** stellt die Nutzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes eine **deutlich wirtschaftlichere Alternative** zum Status Quo dar. Zudem kann durch die Nutzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes kann im Schnitt über die drei betrachteten Fälle mit **Transaktionskosteneinsparungen über 80%** gerechnet werden.

5 Implikationen, Limitationen und Ausblick

Für Verantwortliche in öffentlichen Organisationen zeigt die Studie, dass eine Bedarfsdeckung über einen elektronischen öffentlichen Marktplatz gegenüber dem aktuellen Einzelbeauftragungsmodell deutliche Wirtschaftlichkeitsvorteile nach sich ziehen kann. Auch unter Einberechnung des Integrationsaufwandes ist die Nutzung eines elektronischen Marktplatzes deutlich wirtschaftlicher als der Status Quo der Bedarfsdeckung.

Betreiber elektronischer Marktplätze können durch die Studie und insbesondere durch die Aussagen der öffentlichen Auftraggeber in der Umfrage und den Tiefengesprächen erkennen, welches enorme Potenzial in einer passgenauen Gestaltung und Weiterentwicklung ihrer Lösungen für den öffentlichen Sektor steckt. Es besteht der klar ausgesprochene Wunsch öffentlicher Auftraggeber nach einer Lösung, die es erlaubt Bedarfe schnell und einfach zu decken. Entsprechend sollten öffentliche Auftraggeber und Betreiber elektronischer Marktplätze die Rahmenbedingungen zur Umsetzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes konkretisieren und eine Verankerung der Nutzung elektronischer Marktplätze im Vergaberecht aktiv fordern.

Für Entscheidungsträger im öffentlichen Sektor sind die Ergebnisse der Studie ein klares Indiz dafür, dass elektronische öffentliche Marktplätze einen erheblichen Beitrag dazu leisten können die öffentliche Auftragsvergabe weiter zu optimieren. Zudem zeigen die Ergebnisse der Umfrage und Tiefengespräche eindeutig, dass sich öffentliche Auftraggeber eine Lösung zur Deckung ihrer Bedarfe nach Vorbild der bereits gängigen B2B-Marktplatzlösungen wünschen. Entsprechend sollten die angesprochenen Bedenken und Herausforderungen, allen voran die Konformität der Nutzung einer Marktplatzlösung mit dem Vergaberecht in Angriff genommen werden, um eine Implementierung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes zu ermöglichen.

Das aggregierte Studienergebnis ist **eine betriebswirtschaftliche Empfehlung zur grundsätzlichen Nutzung elektronischer Marktplätze im öffentlichen Sektor auch oberhalb des Direktauftrags**. Diese Empfehlung sollte den Anstoß geben, die nächsten Schritte zur Umsetzung und Ausweitung der Nutzung elektronischer Beschaffungsmarktplätze im öffentlichen Sektor anzugehen. Dazu gehören:

1. **Konkretisierung der Voraussetzungen** zur Nutzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes (Öffentliche Auftraggeber)
2. **Ausarbeitung der nötigen Funktionalitäten** anhand der Anforderungen öffentlicher Auftraggeber (Marktplatzbetreiber)
3. **Verankerung in der politischen Agenda** und aktives Vorantreiben der Thematik; Weiterentwicklung des Vergaberechts (Politische Entscheidungsträger)

Die Studienergebnisse sind dabei insgesamt als valide und repräsentativ einzuordnen. Die Umfrage und die Tiefengespräche mit Verantwortlichen aus öffentlichen Organisationen bilden die Anforderungen und Wünsche öffentlicher Auftraggeber ab. Der Vielfalt des öffentlichen Sektors wird durch die Zusammensetzung der Teilnehmer Rechnung getragen, wenngleich nachfolgende Studien den Kreis noch um weitere öffentlicher Behörden (z.B. Stadtwerke, öffentliche Unternehmen) erweitern können. Auch die Berechnungen sowie die Sensitivität der Analyse ist als robust zu bezeichnen. Annahmen wurden mithilfe von Daten öffentlicher Auftraggeber validiert. Details zu den Gütekriterien wissenschaftlicher Studien und zur Methodik finden sich in den Detailberichten je Studienteil.

Literaturverzeichnis

Eßig, Michael (Hg.) (2013): Exzellente öffentliche Beschaffung. Ansatzpunkte für einen wirtschaftlichen und transparenten öffentlichen Einkauf. Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik. 1. Ausg. Wiesbaden: Springer Gabler. Online verfügbar unter <http://swbplus.bsz-bw.de/bsz375396500cov.htm>.

Eßig, Michael; Glas, Andreas (2020): E-Einkauf. Elektronische Marktplätze. In: *Kommune21* 7, S. 16–17.

Experteninterview 4 (25.06.2021): Tiefengespräch zu den Ergebnissen der Umfrage zum Aufbau und der Nutzung eines elektronischen öffentlichen Beschaffungsmarktplatzes. Interview mit Gesprächspartner D.

Interview 1 (20.09.2021): Austausch zu den Beschaffungsvorgängen einer großen Bundesbehörde. Interview mit Gesprächspartner A.

Interview 2 (29.09.2021): Austausch zu den Beschaffungsvorgängen einer kleinen Universität. Interview mit Gesprächspartner B.