



HAYS Recruiting experts
in Public Services

DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSWESEN AUS SICHT DER VERGABESTELLE

Eine empirische Studie
der Hays AG

ACCOUNTANCY &
MA/CONSTRUCTI
CONTACT CENTR
ATIONS/EDUCATI
HNOLOGY/LEGAL
SAFETY/POLICY &
OURCES & MINING
NGINEERING/HU
LOGISTICS/FACILITIES MANAGEMENT/FINANCIAL
CIAL SERVICES/SOCIAL CARE/SALES & MARKETI
ING/ENERGY/OFFICE SUPPORT/RESPONSE MANA
HEALTHCARE/OIL & GAS/ARCHITECTURE/ASSESS
& DEVELOPMENT/PUBLIC SERVICES/ACCOUNTAN
NCY & FINANCE/EDUCATION/PHARMA/CONSTRU
NSTRUCTION & PROPERTY/RESOURCE MANAGEM
MENT/MANUFACTURING & OPERATIONS/RETAIL/I
INFORMATION TECHNOLOGY/SALES & MARKETING
RATEGY/BANKIN
MARKETING/ENE
MINING/TELECOMS
HUMAN RESOURC
TRES/FINANCIAL
PHARMA/MANUF
HEALTHCARE/AR
PROCUREMENT/H
UCATION/PHARM
TY/CONTACT CEN
URING & OPERATI
ON TECHNOLOGY
NT/HEALTH & SAF
NKING/RESOURC
INSURANCE/ENG
RESOURCES/LOG
PUBLIC SERVICES
RESOURCES & MIN
ENGINEERING/H
CONTACT CENTRI
ES/SOCIAL CARE
NG/ENERGY/HEA
OFFICE SUPPORT
LEGAL/OIL & GAS



Carlos Frischmuth
Bereichsleiter Public Services

VORWORT

Die öffentliche Hand gehört zu den bedeutenden Auftraggebern in Deutschland. Das öffentliche Auftragsvolumen in Bund, Ländern und Gemeinden beträgt geschätzte 260 Mrd. EUR jährlich. Da die öffentliche Vergabe von Aufträgen an sehr komplexe Regelwerke gebunden ist und sowohl nationales als auch EU-Recht berührt, besteht sowohl auf der Seite der öffentlichen Auftraggeber als auch auf der Seite der Unternehmen ein hoher Bedarf an Informations- und Wissensaustausch.

Im Rahmen der vorliegenden Studie haben wir evaluiert, wie sich die Vergabepaxis in den letzten Jahren entwickelt hat. Zentrale Fragestellungen waren dabei:

- Wie wirkt sich die zunehmende Digitalisierung auf die Vergabeprozesse im öffentlichen Bereich aus?
- Wie wird die Beschaffung von Personaldienstleistungen aus Sicht der Vergabestellen bewertet?
- Welche Auswirkungen zieht ein zukünftiger Fachkräftemangel nach sich?

Die Studie basiert sowohl auf telefonischen Interviews, die von einem externen Dienstleister durchgeführt wurden, als auch auf einer Online-Befragung der Mitglieder des Deutschen Vergabernetzwerks (www.dvnw.de).

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und stehen Ihnen für Fragen oder Anregungen (publicservices@hays.de) gerne zur Verfügung.

Carlos Frischmuth

AUTOREN

Carlos Frischmuth (Hays AG),
Kathrin Möckel (Hays AG),
Frank Schabel (Hays AG)

INHALT

1. Methodischer Überblick	4
1.1 Anzahl der Interviews und Zeitraum	4
1.2 Struktur der Befragten	4
2. Untersuchungsergebnisse	5
2.1 Nutzung von elektronischen Medien zur Informationsgewinnung	5
2.2 Ergebnisse zu Ausschreibungen und Auftragsvergabe	6
2.2.1 Veröffentlichung von Ausschreibungen	6
2.2.2 Freihändige Vergabe	7
2.3 Bedeutung von Referenzen bei öffentlichen Ausschreibungen	9
Betrachtung von Dr. Daniel Soudry	11
2.4 Erfahrung mit Personaldienstleistern	12
2.5 Zukünftige Entwicklungen	13
3. Summary	15

1. METHODISCHER ÜBERBLICK

1.1 ANZAHL DER INTERVIEWS UND ZEITRAUM

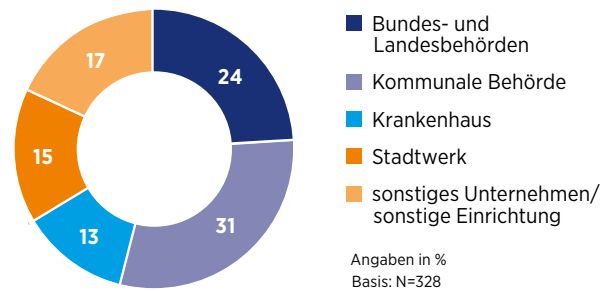
Für die Untersuchung wurden insgesamt 328 Interviews mit Personen durchgeführt, die für Ausschreibungen im öffentlichen Bereich verantwortlich sind. Der Hauptanteil (200 Interviews, 61%) fand über telefonische Interviews statt. Über die Zusammenarbeit mit dem Deutschen Vergabernetzwerk (DVNW) beteiligten sich 128 Personen (39%) an einer Online-Befragung. Der Befragungszeitraum war von Mitte Mai bis Mitte Juni 2012.

1.2 STRUKTUR DER BEFRAGTEN

Die befragten Personen sind mehrheitlich in öffentlichen Verwaltungen tätig: 31% in kommunalen, weitere 24% in Bundes- und Landesbehörden. Stadtwerke und öffentliche Krankenhäuser als weitere Zielgruppen der Untersuchung stellen jeweils 15% bzw. 13% der Befragten. Rund 17% stammen aus sonstigen öffentlichen Einrichtungen wie Rundfunkanstalten, Verbänden oder Stiftungen (Abbildung 1).

Die Teilnehmer sind zu zwei Dritteln männlich. Die Mehrheit der befragten Personen ist in der Altersklasse von 40 bis 59 Jahren angesiedelt. Je ein Drittel ist zwischen 40 und 49 Jahre bzw. 50 und 59 Jahre alt, weitere 20% sind zwischen 30 und 39 Jahre. Jüngere Teilnehmer bis 29 Jahre sind zu 5% in der Stichprobe vertreten, ältere Befragte ab 60 Jahre zu 6%.

Abbildung 1
ART DER EINRICHTUNG

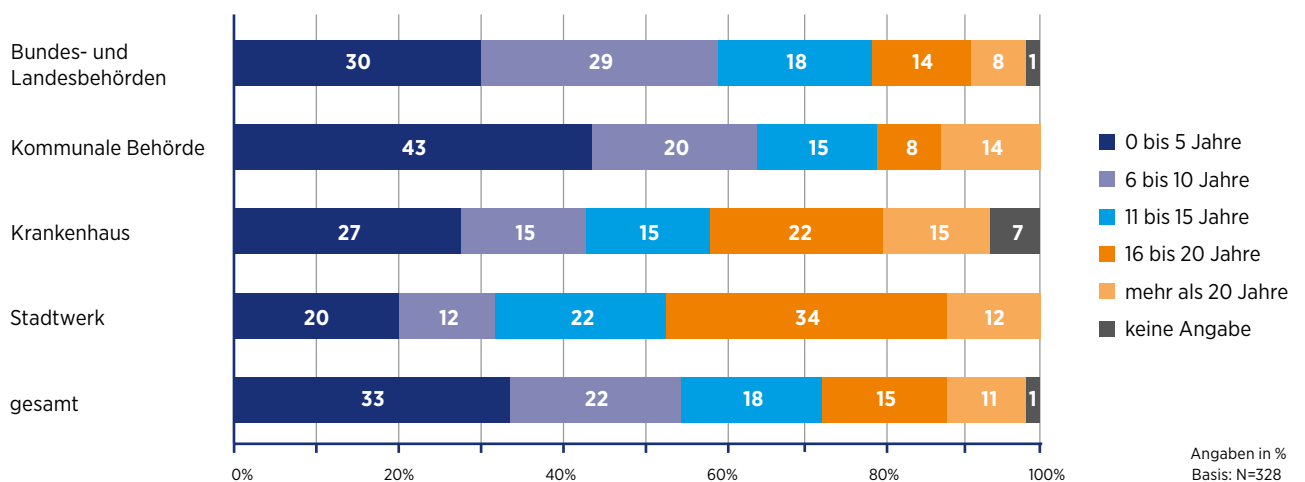


Durchschnittlich verfügen die Befragten über zwölf Jahre Erfahrung mit öffentlichen Ausschreibungen und im Vergaberecht. 45% haben mehr als zehn Jahre Berufserfahrung in diesem Bereich, weitere 22% zwischen sechs und zehn Jahre. Rund ein Drittel weist Erfahrungen bis zu fünf Jahren auf (Abbildung 2).

Der Hauptanteil der befragten Personen stammt aus den Bereichen Beschaffung/Einkauf und Vergabe. 38% der Befragten sind Leiter der Beschaffung oder Vergabe, weitere 33% sind als Sachbearbeiter in diesem Bereich tätig. Aus Fachabteilungen stammen rund 22% der befragten Personen.

Bei den in die Untersuchung einbezogenen Verwaltungen und Unternehmen handelt es sich bei 28% um Einrichtungen mit einer Anzahl bis 250 Mitarbeiter, je 35% verfügen über 250 bis unter 1.000 Mitarbeiter bzw. über 1.000 Mitarbeiter.

Abbildung 2
BERUFSERFAHRUNG IM VERGABERECHT



2. UNTERSUCHUNGS- ERGEBNISSE

2.1 NUTZUNG VON ELEKTRONISCHEN MEDIEN ZUR INFORMATIONSGEWINNUNG

Die Intensität der Nutzung elektronischer Medien weicht je nach Behördenebene stark ab. Befragte aus Bundes- und Landesbehörden weisen mit einer durchschnittlichen Nutzung von drei elektronischen Medien die höchste Nutzung auf, gefolgt von Mitarbeitern kommunaler Behörden mit einer durchschnittlichen Nutzung von zwei bis drei elektronischen Informationsquellen. Business-Netzwerke spielen dagegen bisher nur eine untergeordnete Rolle.

Dabei differiert die Nutzung elektronischer Medien zur Informationsgewinnung stark nach dem Interviewtyp. Teilnehmer der Online-Befragung nutzen das Internet stärker zur Informationsgewinnung und zum Austausch als die Teilnehmer der Telefon-Befragung.

So ist es nicht verwunderlich, dass die aktiven Portalnutzer auch einen höheren Einsatz elektronischer Medien bestätigen (Mittelwert: 3,3). Auffällig ist, dass diese Befragten das öffentliche Informationsangebot von TED (66 %) und bund.de nachrangig nutzen und den privaten Informationsportalen DVNW und Vergabeblog.de (74 %) einen höheren Nutzen für ihre tägliche Vergabepraxis zusprechen.

Teilnehmer der telefonischen Befragung informieren sich dagegen nur durchschnittlich über 1,5 Medien. Die offiziellen Seiten wie TED (39 %) und bund.de (37 %) dominieren in dieser Nutzergruppe.

Private Informations- und Netzwerk-Portale wie vergabeblog.de und das Deutsche Vergabernetzwerk werden nur von jeweils 16 % genannt.

Die Gesamtheit der Befragten gibt die Nutzung des elektronischen Angebots des Behördenspiegels mit 22 % an.

Offene Businessnetzwerke wie Xing werden bisher nur in sehr geringem Umfang genutzt. Nur eine Minderheit von 4 % nutzt die dort verfügbaren Fachgruppen für öffentliche Vergabethemen.

NUTZUNG ELEKTRONISCHER MEDIEN ZUR INFORMATIONSGEWINNUNG

Im Mittel werden vorwiegend 1-2 elektronische Medien genutzt.

- 39% TED
- 37% bund.de
- 22% Behördenspiegel
- 16% vergabeblog.de/DVNW
- 4% Fachgruppen auf Xing



2.2 ERGEBNISSE ZU AUSSCHREIBUNGEN

2.2.1 Veröffentlichung von Ausschreibungen

Elektronische Medien werden stärker als Print-Medien zur Veröffentlichung von Ausschreibungen eingesetzt. Doch vor dem Hintergrund, dass heute Online-Medien für Ausschreibungen in hohem Maße genutzt werden, erscheint die digitale Durchdringung noch relativ gering: Kein Medium erreicht mehr als 50 %. Während die meisten Kommunen und Stadtwerke sehr stark regionale Printmedien nutzen, um vor allem Anbieter in der eigenen Region zu erreichen, nutzen Behörden auf Landes- und Bundesebene Seiten wie bund.de oder TED.

Bei der Veröffentlichung von Ausschreibungen haben sich in den letzten Jahren elektronische Medien gegenüber Printmedien durchgesetzt (Abbildung 3).

Bezogen auf alle Befragten weist TED mit 49% den höchsten Wert aus, gefolgt von der eigenen Website der Einrichtungen mit 48%. Erst danach folgen mit 35% Printmedien wie regionale Tageszeitungen. Die Website bund.de nutzt immerhin noch ein Drittel der Teilnehmer für Ausschreibungen.

Der Bundesanzeiger wird in der Online-Version von 20% der Befragten genutzt, nachdem die Printausgabe am 31.03.2012 eingestellt wurde, die zuletzt nur noch eine Nutzungsquote von 17% hatte.

Weitere Medien zur Veröffentlichung der Ausschreibungen sind im Printbereich lokale Amtsblätter sowie Staatsanzeiger der jeweiligen Bundesländer, die 20% der Befragten nennen. Im Online-Bereich werden von 34% der Teilnehmer Vergabeplattformen der Bundesländer, aber auch private Anbieter wie bi-medien, DTAD, subreport oder Vergabe24 genannt. Auf eine detaillierte Darstellung wird hier verzichtet, da keine

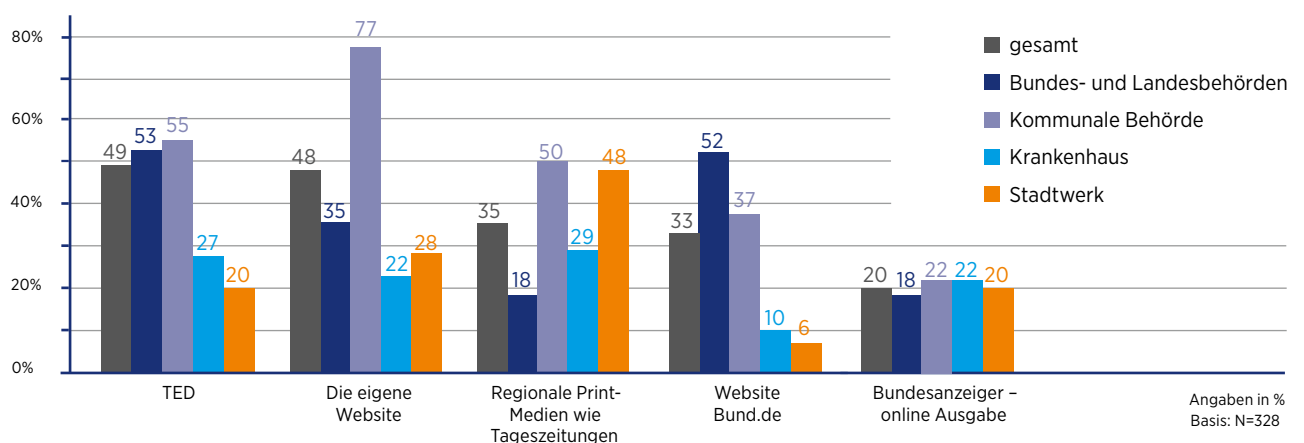
der genannten Plattformen in dieser Auswertung relevante Werte erreicht hat (<5 %).¹

Durchschnittlich werden Ausschreibungen in 2,4 Medien veröffentlicht. Rund 17% der befragten Einrichtungen geben Ausschreibungen nur in einem Medium bekannt. Jede der befragten Gruppen setzt das Medium zur Veröffentlichung von Ausschreibungen ein, mit dem sie potenzielle Lieferanten am besten erreicht.

HAUPTUNTERSCHIEDE ZWISCHEN DEN TEILGRUPPEN

- Mit 77% nutzen kommunale Behörden am stärksten von allen Gruppen die eigene Website
- Regionale Printmedien werden ebenfalls hauptsächlich von kommunalen Behörden und Stadtwerken eingesetzt (50% bzw. 48% Nennungen)
- Die Website bund.de dient vor allem den Bundes- und Landesbehörden zur Veröffentlichung (52%)
- TED ist ein Medium, das von mehr als der Hälfte der Behörden, aber nur zu einem Viertel von öffentlichen Krankenhäusern bzw. zu einem Fünftel von Stadtwerken genutzt wird

Abbildung 3
VERÖFFENTLICHUNG VON AUSSCHREIBUNGEN



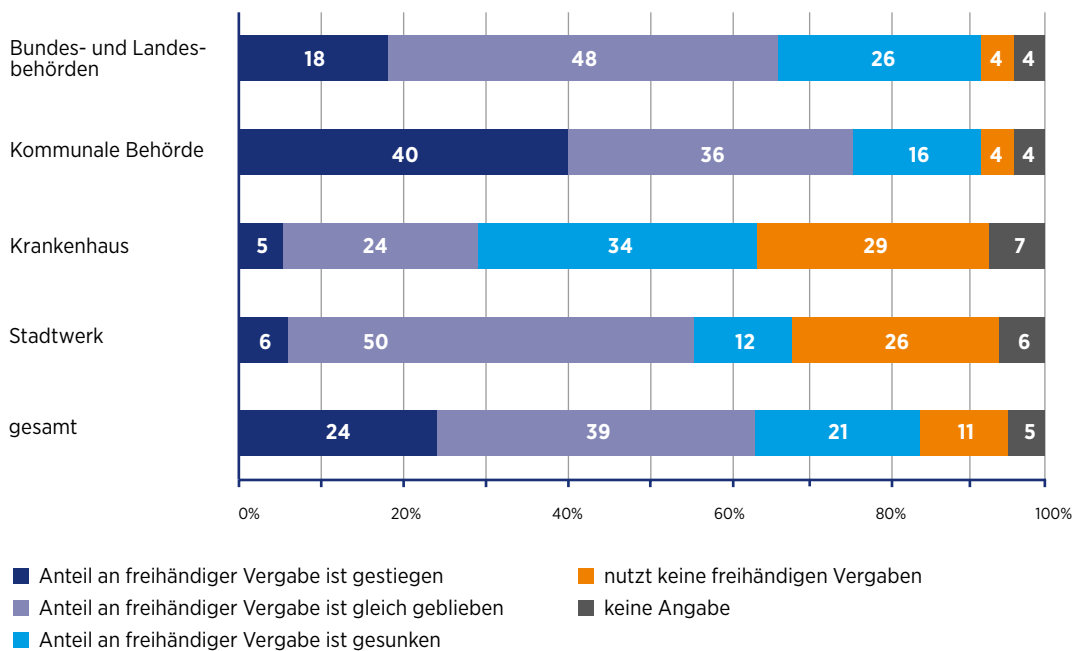
¹ Weiterführende Informationen speziell zum Thema E-Vergabe finden sich in einer aktuellen Studie unter: http://www.wegweiser.de/de/studie_evergabe_2012

2. Untersuchungsergebnisse

2.2.2 Nutzung und Einsatz der freihändigen Vergabe

Beim Einsatz der freihändigen Vergabe zeigt sich kein einheitliches Bild. Der Anteil der Befragten, die angeben, die freihändige Vergabe sei in ihrem Umfeld in den letzten Jahren gestiegen, ist nur minimal größer als der Anteil derjenigen, bei denen die freihändige Vergabe in geringerem Umfang eingesetzt wurde. Interessant ist, dass die Vergabe-Verantwortlichen, welche die freihändige Vergabe bereits intensiv nutzen, von einer stärkeren Nutzung in der Zukunft ausgehen. Dies spricht dafür, dass sie positive Erfahrungen mit diesem Vergabeinstrument gemacht haben. 52 % der Befragten stützen sich bei der Auswahl von Bietern im Rahmen von freihändigen Vergaben letztlich auf folgende Eignungs- bzw. Zuschlagskriterien: Qualität bzw. Kompetenz und Preis-Leistungs-Verhältnis. Die Dominanz dieser beiden Faktoren deckt sich weitestgehend mit Beschaffungsentscheidungen im privatwirtschaftlichen Sektor.

Abbildung 4
ENTWICKLUNG FREIHÄNDIGE VERGABE IN DEN LETZTEN 3 JAHREN



2. Untersuchungsergebnisse

24 % aller Befragten geben an, der Anteil an freihändigen Vergaben sei in ihrem Bereich gestiegen. Für 39 % der Befragten ist der Anteil gleich geblieben, bei 21 % der Befragten ist der Anteil in den letzten drei Jahren gesunken. (11 % der Befragten wenden freihändige Vergaben nicht an, 5 % keine Angabe, Abbildung 4).

Hohe Zuwachsraten wird es nach Ansicht der Befragten in den nächsten Jahren nicht mehr geben. 56 % aller Befragten sehen keine Veränderung zum aktuellen Stand. 24 % aller Befragten gehen davon aus, dass der Anteil sinken wird. Nur 4 % aller Befragten rechnen mit einer Steigerung an freihändigen Vergaben.

Die Befragten, bei denen der Anteil an freihändigen Vergaben in der Vergangenheit abgenommen hat, gehen auch für die Zukunft stärker als der Befragungsdurchschnitt davon aus, dass der Anteil weiter sinken wird. 44 % von ihnen meinen, der Anteil an freihändigen Vergaben werde sich auch in den nächsten drei Jahren weiter verringern.

Kommunale Behörden gehören zu den Einrichtungen, bei denen in den letzten Jahren, u.a. auch bedingt durch die Konjunkturprogramme, der Anteil der freihändigen Vergabe überdurchschnittlich gestiegen ist. 40 % der kommunalen Behörden vergeben mehr Aufträge über die freihändige Vergabe. Bei immerhin 36 % der kommunalen Behörden ist der Anteil gleich geblieben, bei 16 % ist der Anteil gesunken.

Kommunale sowie Landes- und Bundesbehörden urteilen für die nächsten drei Jahre sehr ähnlich: Für 57 % bzw. 58 % wird der Anteil an freihändigen Vergaben unverändert bleiben, 32 % bzw. 29 % sehen dagegen eine Verringerung, nur jeweils 4 % eine Steigerung an freihändigen Vergaben.

Ähnlich wie Bundes- und Landesbehörden gehen Stadtwerke mit ca. 50 % der Nennungen davon aus, dass der Anteil an freihändigen Vergaben gleich bleiben wird.

71 % der öffentlichen Krankenhäuser geben an, dass sie die freihändige Vergabe für Beauftragungen nutzen. 46 % der Befragten aus öffentlichen Krankenhäusern gehen allerdings für die nächsten drei Jahre von keiner Veränderung bei dem Anteil an freihändigen Vergaben aus, 15 % sehen eine Abnahme und nur 5 % eine Zunahme in diesem Bereich.

KRITERIEN, NACH DENEN LIEFERANTEN BEI FREIHÄNDIGEN VERGABEN AUSGEWÄHLT WERDEN

- 28 % Qualität/Kompetenz des Lieferanten
- 24 % Preis-Leistungsverhältnis
- 19 % Regionalität
- 14 % Erfahrung/Empfehlung/Reputation
- 12 % Zuverlässigkeit

2.3 BEDEUTUNG VON REFERENZEN BEI ÖFFENTLICHEN AUSSCHREIBUNGEN

Referenzen, wie sie bei öffentlichen Ausschreibungen in der Regel gefordert werden, stellen für die Befragten ein Instrument zur Qualitätssicherung dar. Für mehr als drei Viertel haben sie daher eine hohe Wichtigkeit. Die Einschränkung auf Referenzen aus dem öffentlichen Bereich gehört allerdings zu den kritisch diskutierten Punkten im Markt, wird doch durch diese Markteintrittsbarriere neuen Bietern der Zugang versperrt. Die vorherrschende Einschätzung der Teilnehmer, dass die geforderten öffentlichen Referenzen nicht zu einer Einschränkung des Wettbewerbes führen, ist aus der Bieterpraxis nicht vollständig nachvollziehbar. Erfreulicherweise gehen aber mittlerweile viele Vergabestellen dazu über, alternative Referenzen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich zuzulassen, wenn diese vergleichbar und aussagekräftig sind.

Für mehr als drei Viertel der Befragten sind Referenzen aus dem öffentlichen Bereich, die von den Bietern bei öffentlichen Ausschreibungen gefordert werden, sehr wichtig oder wichtig. Nur 5% geben an, dass Referenzen für sie überhaupt nicht wichtig sind, für weitere 17% sind sie weniger wichtig (Abbildung 5).

Die höchste Bedeutung haben Referenzen für Bundes- und Landesbehörden (84% sehr wichtig/wichtig) sowie kommunale Behörden (80% sehr wichtig/wichtig). Für Stadtwerke und öffentliche Krankenhäuser spielen Referenzen eine wichtige Rolle, allerdings mit 66% bzw. 70% auf einem etwas niedrigeren Niveau.

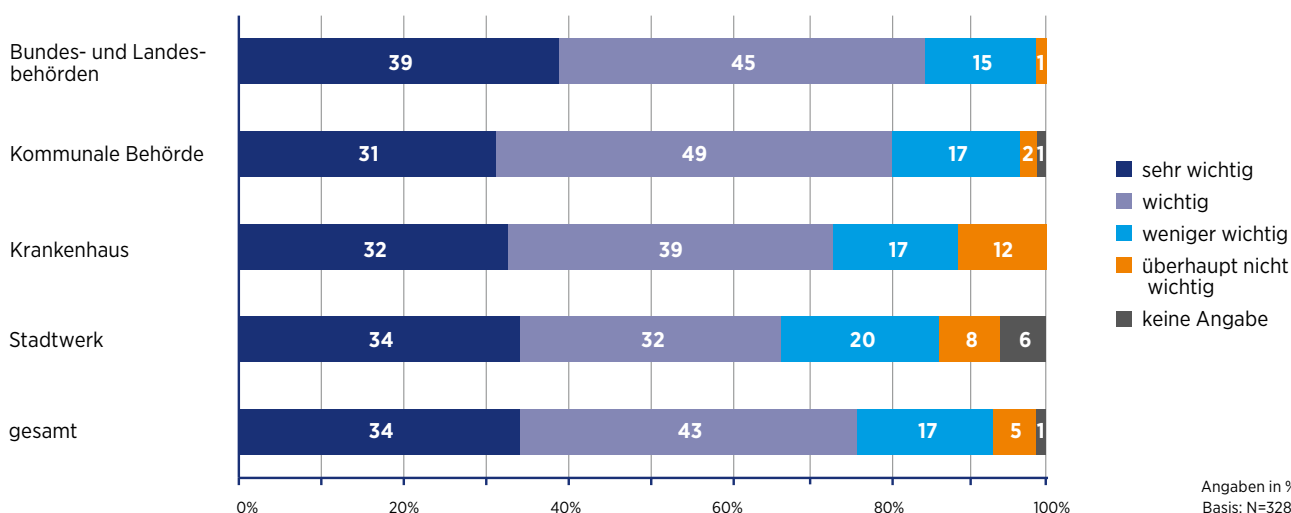
Kommunale Behörden, öffentliche Krankenhäuser und Stadtwerke sehen in Referenzen hauptsächlich einen Qualitätsnachweis. Anders bei Bundes- und Landesbehörden: Für sie steht an erster Stelle die

Referenzen dienen dabei in erster Linie als Qualitätsnachweis (42% Nennungen), sie vermitteln Erfahrung bei öffentlichen Aufträgen bzw. Auftraggebern (37% Nennungen) und sie sorgen für Vergleichbarkeit (31% Nennungen). 16% der Befragten vermitteln sie zudem ein Gefühl der Sicherheit. 5% der Befragten geben außerdem an, sie seien gesetzlich vorgeschrieben.

Erfahrung mit öffentlichen Aufträgen, an zweiter Stelle die Vergleichbarkeit der einzelnen Bieter und erst an dritter Stelle sind Referenzen Ausdruck eines Qualitätsnachweises.

Aufgrund der Wichtigkeit, die Referenzen beigemessen wird, verwundert es nicht, dass nur eine Minderheit von 2% der Befragten einschätzt, diese Praxis

Abbildung 5
WICHTIGKEIT DER REFERENZEN AUS DEM ÖFFENTLICHEN BEREICH



2. Untersuchungsergebnisse

schränke den Wettbewerb insbesondere für neue Marktteilnehmer sehr stark ein. Weitere 15 % geben an, der Wettbewerb würde dadurch stark eingeschränkt.

Mehr als drei Viertel der Befragten aus Behörden und öffentlichen Einrichtungen sind allerdings der Ansicht, dass die Forderung nach Referenzen aus dem öffentlichen Bereich nicht zu einer Wettbewerbs-einschränkung führt.

HAT SICH DIE PQ-VOL IN DEUTSCHLAND ETABLIERT?

Das von den Auftragsberatungszentren der IHK entwickelte Zertifikat der Präqualifizierung (PQ-VOL) als Erleichterung für die Bieter verwenden 40 % der befragten Behörden/ öffentlichen Einrichtungen. Die Nutzung ist bei kommunalen Behörden mit 57 % am höchsten, gefolgt von Bundes- und Landesbehörden mit 47 %. Öffentliche Krankenhäuser und Stadtwerke wenden es bisher nur in geringerem Maße mit 27 % bzw. 14 % Nennungen an.

„Die Präqualifizierungsstellen sind mit dem Stand der Nutzung der Präqualifizierung und auch mit der Anzahl der eingetragenen Unternehmen noch nicht so recht zufrieden. In kaum einem Bundesland ist die Präqualifizierung verpflichtend anzuerkennen. Eine solche Anerkennung der PQ-VOL würde die Akzeptanz erheblich steigern. Die öffentlichen Auftraggeber haben nach meiner Einschätzung noch nicht ausreichend verinnerlicht, dass die Nutzung der PQ-VOL ein hohes Einsparungspotenzial bei der Eignungsprüfung im Rahmen der Angebotsbewertung darstellt. Würden Auftraggeber in ihren Veröffentlichungen häufiger darauf hinweisen, dass die PQ-VOL anerkannt wird, wäre auch die Bereitschaft der Bieter-Unternehmen zur Eintragung größer.“

Sabine Tauber

Auftragsberatungszentrum Bayern e.V.

„Wir bieten in Ausschreibungen immer die Möglichkeit an, die Eignung über PQ-VOL nachzuweisen. Dies wird von den Bietern jedoch so gut wie gar nicht genutzt.“

Andrea Seiler

Bayerisches Landesamt für Steuern,
zentrale Vergabestelle/Projektleitung E-Procurement



Rückschlüsse von der Untersuchung auf die Praxis

Die Studie „Das öffentliche Beschaffungswesen aus Sicht der Vergabestellen“ enthält einige interessante Aussagen zur aktuellen Vergabepaxis deutscher Behörden. In einigen Punkten spiegelt sich die Entwicklung des Vergaberechts unmittelbar wider, während die Ergebnisse an anderer Stelle überraschen.

So mag auf den ersten Blick verwundern, dass die Befragten als Veröffentlichungsmedium zwar an erster Stelle TED (bzw. eNOTICES) nennen, jedoch nur knapp die Hälfte diesen Weg der Publikation von Beschaffungsvorhaben wählt. Zurückzuführen ist diese geringe Zahl der Nutzer vermutlich darauf, dass die Frage nicht zwischen nationalen und europaweiten Vergabeverfahren unterschied. Doch auch unabhängig hiervon fällt auf, dass ein relativer hoher Anteil der Befragten weiterhin auf Printmedien wie den Bundesanzeiger (17%), Tageszeitungen (33%) oder sonstige Printmedien (20%) zurückgreift. Nur etwa jeder dritte Befragte nutzt die Plattform www.bund.de. Es darf angenommen werden, dass der Anteil der Nutzer elektronischer Publikationsformen in den kommenden Jahren spürbar steigen wird. Denn die Legislativvorschläge zur Modernisierung des öffentlichen Auftragswesens in Europa, die von der Kommission am 20.12.2011 angenommen und veröffentlicht wurden, sehen eine schrittweise Umstellung von EU-weiten Vergabeverfahren auf die E-Vergabe bis zum Jahr 2016 vor. In einigen Bundesministerien und -behörden ist die Umstellung auf die E-Vergabe bereits heute nahezu abgeschlossen.

Weniger überraschend ist, dass nahezu ein Viertel der Befragten angibt, der Anteil an freihändigen Vergaben sei in den letzten drei Jahren gestiegen. Fast 5% gehen von einem weiteren Anstieg aus. In der Praxis von über 10% der Befragten macht der Anteil von freihändigen Vergaben bis zu 50% des jährlichen Beschaffungsvolumens aus. Demgegenüber beläuft sich die Summe von Verhandlungsverfahren mit und ohne Teilnahmewettbewerb allein bei den EU-weiten Vergabeverfahren nach einer aktuellen Erhebung der EU-Kommission auf gerade einmal 19%.

Der starke Anstieg dürfte vor allem auf die vergaberechtlichen Erleichterungen des Konjunkturpakets II zurückzuführen sein. Hiernach wurden die Wertgrenzen für die Durchführung freihändiger Vergaben auf 100.000 Euro angehoben. Die zeitlich befristeten Regelungen wurden zudem in einigen Bundesländern, etwa in NRW, bis Ende 2012 verlängert. Die generell erhöhte Bedeutung, die die befragten Rechtsanwender der freihändigen Vergabe beimessen, stimmt überdies mit den Bestrebungen der EU-Kommission überein, das Vergaberecht auch auf europäischer Ebene insgesamt für mehr Verhandlungen zu öffnen. Nach den Bestimmungen des Agreement on Government Procurement (GPA) ist ein Rückgriff auf Verhandlungen bereits heute schon dann gestattet, wenn dies in der Bekanntmachung angekündigt wird.

Bemerkenswert ist, dass ca. 65% der Befragten derzeit keine vergaberechtlichen Instrumente zur Flexibilisierung von Vergabeverfahren sehen. Neuerungen aus der Vergaberechtsreform 2009, wie etwa die deutlich vereinfachte Möglichkeit, fehlende Erklärungen und Nachweise nachzufordern (§ 16 Abs. 1 Nr. 3 VOB/A, §§ 16 Abs. 2 VOL/A, 19 Abs. 2 EG VOL/A), der Vorrang der Eigenerklärung vor dem Nachweis (§§ 6 Abs. 3 S. 3 VOL/A, 7 Abs. 1 S. 3 EG VOL/A) oder die weitreichenden Möglichkeiten bei der Ausgestaltung freihändiger Vergaben oder Verhandlungsverfahren werden von der Mehrheit der Rechtsanwender offenbar nicht als Instrumente zur Flexibilisierung der Verfahren wahrgenommen.

Kaum verwundernd ist schließlich die Einschätzung von 68% der Befragten, dass der interne Schulungsbedarf mit Blick auf das Vergaberecht in den kommenden Jahren steigen wird. Die neuen Richtlinien-vorschläge der EU-Kommission zeigen, dass sich das Vergaberecht längst zur Hydra gewandelt hat – ein rettender Herakles ist nicht in Sicht.

Dr. Daniel Soudry, LL.M.

Rechtsanwalt, Heuking Kühn Lüer Wojtek

2.4 ERFAHRUNG MIT PERSONALDIENSTLEISTERN

Die Erfahrung mit Personaldienstleistern beschränkt sich bisher nur auf einen Teil der befragten Behörden und Einrichtungen. Immerhin hat mehr als jede fünfte Einrichtung schon mit Personaldienstleistern zusammengearbeitet. Bundes- und Landesbehörden sowie Stadtwerke verfügen deutlich stärker über Kontakte wie auch Erfahrungen bei der Zusammenarbeit mit Personaldienstleistern als kommunale Behörden oder öffentliche Krankenhäuser. Das Potenzial der Personaldienstleister wird dabei noch nicht ausgeschöpft. Die Zusammenarbeit erstreckt sich überwiegend auf den Bereich der Arbeitnehmerüberlassung, seltener auf die Besetzung von Festanstellungen oder die Vermittlung von freiberuflichen Spezialisten.

Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Personaldienstleistern haben bisher 22% der Befragten, weitere 6% haben Personaldienstleister in Ausschreibungen einbezogen.

Über die größte Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Personaldienstleistern im Rahmen von Beschaffungen verfügen Stadtwerke mit 34%, gefolgt von Bundes- und Landesbehörden mit 24%. Kommunale Behörden kommen auf 15%, öffentliche Krankenhäuser auf 12%.

Dabei bedienen Personaldienstleister drei große Dienstleistungssegmente, welche für die Beschaffung relevant sind:

- Arbeitnehmerüberlassung/Zeitarbeit,
- Personalberatung/Besetzung von Festangestellten
- Einsatz von freien Mitarbeitern/selbständigen Subunternehmern.



BEREICHE, IN DENEN MIT PERSONALDIENSTLEISTERN ZUSAMMENGEGARBEITET WURDE

- 49% EDV/IT
- 30% Finanzen
- 23% Facility-Management
- 19% Sicherheitsdienste
- 18% Rechtsberatung

Mehrheitlich erfolgt die Zusammenarbeit im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung (60%). Der Einsatz von freien Mitarbeitern/selbständigen Subunternehmern steht mit 33% an zweiter Stelle. Für die Besetzung von Festanstellungen haben immerhin schon 16% mit Personaldienstleistern zusammengearbeitet.

Personaldienstleister können ein breites Tätigkeitspektrum abdecken. Die Bereiche, in denen Behörden mit Personaldienstleistern bisher zusammengearbeitet haben, reichen von einfachen bis zu hoch spezialisierten Tätigkeiten im EDV/IT-Umfeld oder der Rechtsberatung.

Befragte, die mit Personaldienstleistern im Bereich EDV/IT zusammengearbeitet haben, nutzen zu 69% den EVB-IT-Dienstvertrag.

Insgesamt ist die Zufriedenheit bei der Zusammenarbeit mit Personaldienstleistern hoch. 78% der Befragten aus diesem Bereich sind zufrieden, davon 14% sehr zufrieden, nur 8% äußern sich weniger zufrieden (14% keine Angabe).

2.5 ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNGEN

Die beiden großen Trends in unserer Gesellschaft – die demographische Entwicklung und die zunehmende Digitalisierung – haben direkte Auswirkungen auf die Arbeitswelt. Die Befragten sind sich hinsichtlich eines möglichen Fachkräftemangels nicht sicher, wie dieser gelöst wird. Eine Option, mehr Ausschreibungen für Freiberufler, sehen immerhin rund 42 % der Befragten. Dass die zunehmende Komplexität des Vergabewesens verstärkt Schulungen der internen Mitarbeiter erfordert, sehen zwei Drittel der Befragten. Nur eine Minderheit kann sich vorstellen, dass Aufgaben an spezialisierte Dienstleister ausgelagert werden. Durch die zunehmende Digitalisierung werde die E-Vergabe langfristig zum alleinigen Instrument ausgebaut, ist sich die Mehrheit der Befragten sicher.

Auswirkungen des Fachkräftemangels

Etwas mehr als die Hälfte der Befragten, die schon in der Vergangenheit mit Personaldienstleistern zusammengearbeitet haben, schätzt ein, dass die Zusammenarbeit in den nächsten drei Jahren aufgrund des Überalterungseffekts in öffentlichen Institutionen und des Fachkräftemangels konstant bleiben oder sich ausweiten wird.

Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass öffentliche Einrichtungen noch sehr verhalten mit dem Thema Personaldienstleistung umgehen. Diejenigen Behörden, die noch über keine Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Personaldienstleistern verfügen, können sich das auch zukünftig mehrheitlich nicht vorstellen.

Ob sich an dieser Einstellung im Hinblick auf den Fachkräftemangel etwas ändern wird, ist offen. Die Befragten äußern sich hierzu uneinheitlich: 42 % aller Befragten meinen, dass es durch den internen Fachkräftemangel in den Verwaltungen zukünftig mehr Ausschreibungen für externe Mitarbeiter oder Freiberufler geben wird, 37 % sind nicht dieser Ansicht, 21 % können sich nicht für eine der beiden Optionen entscheiden (Abbildung 6).

Nur bei Bundes- und Landesbehörden ist im Antwortverhalten eine stärkere Differenzierung in eine Richtung erkennbar: 48 % äußern, dass es mehr Ausschreibungen für externe Mitarbeiter geben wird, 30 % verneinen dies.



2. Untersuchungsergebnisse

Schulungs- und Weiterbildungsbedarf im Vergabebereich

Sehr viel eindeutiger sind die Teilnehmer der Umfrage beim Thema Weiterbildung. Durch die wachsenden Anforderungen im Bereich Beschaffung sehen 68 % einen erhöhten Schulungs- und Weiterbildungsbedarf in den Behörden/öffentlichen Einrichtungen. 23 % meinen, dass Ausschreibungen/Vergaben zukünftig verstärkt an spezialisierte Dienstleister bzw. Kanzleien ausgelagert werden (9 % machten hierzu keine Angaben).

Während Befragte aus Behörden stärker den internen Schulungsaufwand sehen (74 %), können sich öffentliche Krankenhäuser deutlicher als die anderen Teilgruppen eine Auslagerung an spezialisierte Dienstleister vorstellen (32 %).

Auswirkungen durch die zunehmende Digitalisierung der Arbeitswelt

Veränderungen in ihrem Arbeitsumfeld sehen die Befragten auch durch die steigende Digitalisierung in der Arbeitswelt. 67 % und damit zwei Drittel gehen davon aus, dass zukünftig Vergaben über E-Vergabe-Tools durchgeführt werden. Noch deutlicher äußern sich Befragte aus Bundes- und Landesbehörden. Von diesen vertreten 77 % diese Ansicht.

26 % aller Befragten meinen dagegen, dass sich E-Vergabe-Tools in den nächsten Jahren nicht generell durchsetzen werden und nur eine zusätzliche Option darstellen.

Abbildung 6 VERÄNDERUNGEN/AUSBLICK IM ÖFFENTLICHEN BEREICH

Fachkräftemangel

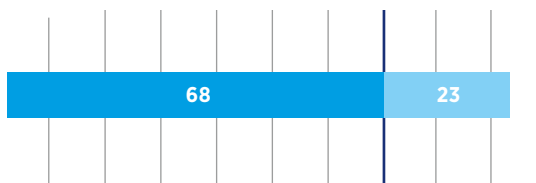
Durch (internen) Fachkräftemangel wird es mehr Ausschreibungen für externe Mitarbeiter oder Freiberufler geben



Trotz Fachkräftemangel wird es nicht mehr Ausschreibungen für externe Mitarbeiter oder Freiberufler geben

Anforderungen an den öffentlichen Beschaffer

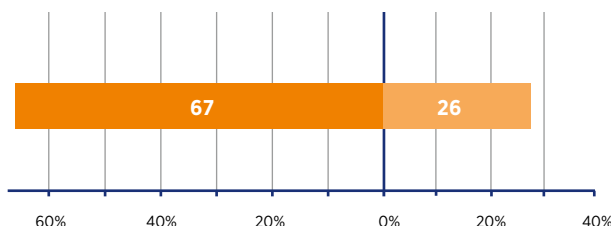
Durch die wachsenden Anforderungen an den öffentlichen Beschaffer wird der interne Schulungs- und Weiterbildungsbedarf in den Behörden/öffentlichen Organisationen zunehmen



Durch die wachsenden Anforderungen an den öffentlichen Beschaffer werden Ausschreibungen/Vergaben verstärkt an spezialisierte Dienstleister bzw. Kanzleien ausgelagert

Digitalisierung

Durch die steigende Digitalisierung werden zukünftig mehrheitlich Vergaben über e-Vergabe-Tools durchgeführt



E-Vergabe-Tools werden sich in wenigen Jahren nicht durchsetzen, sie stellen nur eine zusätzliche Option dar

Angaben in %, Basis: N=328
Fehlende Angabe zu 100% – keine Angabe

3. SUMMARY

Die zunehmende Digitalisierung der Gesellschaft zeigt sich auch in Behörden und öffentlichen Einrichtungen:

1. Elektronische Medien haben die Printmedien bei der Veröffentlichung von Ausschreibungen überholt.
2. Bei den elektronischen Medien stehen die eigene Website und TED im Vordergrund. Printmedien werden vor allem für regionale Ausschreibungen genutzt.
3. Für gesichert gilt für zwei Drittel der Befragten außerdem, dass die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft auch zu einer zukünftigen vollständigen Vergabe über E-Vergabe-Tools führt. Die Forderung an Bieter lautet daher, sich dem Umgang mit E-Vergabe-Tools nicht zu verschließen.

Unterschiedliche Strategien in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Bereich, mit dem Fachkräftemangel umzugehen:

4. Beim Thema Fachkräftemangel sind die Befragten gespalten, ob dieser in den nächsten Jahren zu mehr Ausschreibungen für externe Mitarbeiter führen wird. Der Anteil derjenigen, die eine Zunahme an Ausschreibungen für externe Mitarbeiter sehen, ist annähernd genauso groß, wie die Gruppe derjenigen, die dies verneint.
5. Personaldienstleister sind im öffentlichen Bereich bisher weniger etabliert als im privatwirtschaftlichen Bereich. Nur rund jeder fünfte Befragte hat bisher mit Personaldienstleistern zusammengearbeitet, hauptsächlich im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung.

Der Beschaffungsprozess erfordert neue Instrumente und ein stärkeres Miteinander von Vergabestellen und Bietern:

6. Präqualifizierungszertifikate (PQ-VOL) sind mittlerweile im Vergabemarkt bekannt und werden von 40 % der Befragten als Erleichterung im Ausschreibungsprozess bewertet.
7. 90 % der Vergabestellen stehen der proaktiven Ansprache bzw. Vorstellung von neuen Bietern positiv gegenüber. Viele Vergabestellen fordern bei Ausschreibungen mehr Angebote aus dem Bietermarkt.
8. Für die Mehrheit der Verantwortlichen aus den Behörden bleiben Referenzen aus dem öffentlichen Bereich bei Ausschreibungen (sehr) wichtig. Sie werden als Qualitätsnachweis gefordert, gelten als Beleg für die Erfahrung mit öffentlichen Auftraggebern und stehen für die Vergleichbarkeit der Angebote.
9. Sicher ist sich die Mehrheit der Befragten, dass die wachsenden Anforderungen im Bereich Beschaffung einen erhöhten Schulungs- und Weiterbildungsbedarf in den Behörden/öffentlichen Einrichtungen erfordern und die Erfüllung dieses Bedarfs nicht nach außen an spezialisierte Dienstleister gegeben wird.
10. Die Empfehlung der Vergabeverantwortlichen an die Bieter lautet vor allem darauf zu achten, „Formfehler“ zu vermeiden, die Vergabeunterlagen genauer zu prüfen und ihr vergaberechtliches Wissen aufzubessern.

Hays

Willy-Brandt-Platz 1-3
68161 Mannheim
T: +49 621 1788 0
F: +49 621 1788 1299
info@hays.de
www.hays.de

Unsere Niederlassungen
finden Sie unter
www.hays.de/standorte