



Öffentliche Vergabe in Deutschland

STRATEGISCHE ANSATZPUNKTE ZUM WOHL
DER MENSCHEN UND FÜR WIRTSCHAFTLICHES
WACHSTUM



Öffentliche Vergabe in Deutschland

STRATEGISCHE ANSATZPUNKTE ZUM WOHL
DER MENSCHEN UND FÜR WIRTSCHAFTLICHES
WACHSTUM

Dieses Dokument sowie die darin enthaltenen Daten und Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

OECD (2019), *Öffentliche Vergabe in Deutschland: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/48df1474-de>.

ISBN 978-92-64-71389-5 (Print)

ISBN 978-92-64-52003-5 (PDF)

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Foto(s): Deckblatt © shutterstock/Sergey Nivens. Entworfen von Maro Haas.

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2019

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: rights@oecd.org. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter info@copyright.com oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter contact@cfcopies.com.

Grußwort

Jahr für Jahr beschaffen Bund, Länder und Kommunen nach Schätzungen der OECD Leistungen im Umfang von mindestens 500 Mrd. Euro bzw. 15 Prozent des BIPs. Die öffentliche Hand ist damit eine der wichtigsten Marktteilnehmer. Sie muss die Mittel, die ihr zur Verfügung stehen, effizient ausgeben. Zugleich hat sie die Erfüllung staatlicher Aufgaben wie der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Schließlich kommt ihr im Rahmen ihres Konsum- und Investitionsverhaltens eine besondere Vorbildrolle und Verantwortung zu.

Das Instrumentarium hierfür stellt das Vergaberecht bereit, das nicht allein der wirtschaftlichen Beschaffung dient, sondern gleichzeitig Wettbewerb, Transparenz und Fairness im Beschaffungsprozess gewährleisten muss.

Angesichts dieser komplexen Herausforderungen an die öffentliche Auftragsvergabe begrüße ich es sehr, dass die OECD im Rahmen der nun vorliegenden Studie die Strukturen der Beschaffung und die Vergabepaxis in Deutschland gerade auch in ihrer wirtschaftlichen Dimension genau unter die Lupe genommen, die Herausforderungen analysiert und wertvolle Hinweise zur Weiterentwicklung gegeben hat.

Seit der letzten umfassenden Reform des Vergaberechts im Jahr 2016 verfügt Deutschland über ein modernes und flexibles Vergabesystem. Nun muss die Praxis die Hinweise der OECD aufgreifen und die Gestaltungsspielräume effektiv nutzen. Die umfassende Digitalisierung der Beschaffung in Deutschland ist dabei eine besondere Herausforderung, der sich die öffentliche Hand noch deutlich stärker als bisher stellen muss. So sollte die weit überwiegende Anzahl der Vergabeverfahren vollelektronisch abgewickelt werden – von der Bedarfsplanung über die Ausschreibung bis hin zur Vertragsüberwachung. Mir ist es wichtig, dass Deutschland im internationalen Vergleich nicht ins Hintertreffen bei der Digitalisierung gerät.

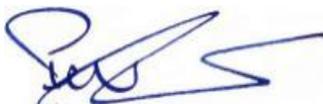
Moderne Beschaffung setzt in vielen Fällen genaue Marktkenntnis und technisches Know-how voraus. Hier bietet es sich oftmals an, Kompetenzen zu bündeln und Beschaffungsaktivitäten zu zentralisieren. Die OECD weist zu Recht auf Potenziale für eine weitere Zentralisierung der Beschaffung in Deutschland hin.

Wir müssen zudem dafür sorgen, dass die für die Beschaffung verantwortlichen Stellen vor Ort besser und umfassender qualifiziert werden. Nur so können sie die vielfältigen Gestaltungsspielräume, die das Vergaberecht bietet, auch nutzen und die Beschaffung effizient gestalten. Und schließlich muss die öffentliche Hand ihre besondere Verantwortung wahrnehmen und noch stärker als bisher nachhaltig, d.h. unter Vorgabe ökologischer, sozialer und innovativer Kriterien beschaffen.

Die vorliegende Studie zeigt einmal mehr, dass die ökonomische Perspektive auf die Vergabe öffentlicher Aufträge noch stärker in den Fokus der öffentlichen Hand rücken sollte. Mit der bundesweiten elektronischen Vergabestatistik wird Deutschland erstmals über eine valide Datenbasis zur öffentlichen Beschaffung verfügen. Auf dieser Grundlage können sowohl die Beschaffungspraxis als auch die rechtlichen Rahmenbedingungen weiter optimiert werden. Die Vergabestatistik trägt damit zu einer stärker evidenzbasierten Wirtschaftspolitik bei.

Peter Altmaier

Bundesminister für Wirtschaft und Energie



Vorwort

Seit einigen Jahren nutzen Länder weltweit öffentliche Beschaffung zunehmend strategisch, indem sie die wirtschaftlichen Auswirkungen öffentlicher Beschaffung und seine einzigartige Rolle als Mittler zur Erbringung öffentlicher Leistungen, zwischen öffentlichen Institutionen, Bürgern und Unternehmen, nutzen.

Regierungen verfolgen politische Ziele, indem sie das bedeutende wirtschaftliche Potenzial öffentlicher Beschaffung nutzen. Während Regierungen sicherstellen müssen, dass jeder Cent der öffentlichen Hand effizient ausgegeben wird, bemühen sich Regierungen außerdem, Auswirkungen auf die Wirtschaft zu maximieren, umfassende politische Ziele zu erreichen und gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen.

Deutschland hat als eines der ersten Länder die vielfältigen Effekte des öffentlichen Auftragswesens erkannt und dabei sowohl die strategische als auch die wirtschaftliche Dimension anerkannt. Daher forderte Deutschland die OECD auf, sein föderales Beschaffungssystem zu untersuchen, einschließlich der Aspekte, die einen entscheidenden Einfluss auf die Wirksamkeit der Politik ausüben, um inklusives Wachstum und das Wohl der Bürger zu stärken.

In der Tat können Vergabestrategien eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung kritischer Herausforderungen spielen, die von der Alterung der Gesellschaft über den Klimawandel bis zur Wahrung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation und der Förderung von Inklusion reichen. Wie viele andere Länder hat auch Deutschland noch einen langen Weg zur Erreichung des Pariser Klimaabkommens vor sich und muss dafür erhebliche Investitionen unternehmen. Darüber hinaus gibt es Schätzungen, wonach Deutschlands Gesundheitsausgaben aufgrund des demografischen Wandels bis 2060 von derzeit etwa 7,6% auf 8,3% des BIP steigen werden.

Diese Vergabestudie zeigt, wie ein starker Akzent auf Kapazität und Kompetenz die Nachhaltigkeit und Innovation in öffentlichen Beschaffungsprozessen steigern kann. Deutschland führt derzeit ein verbessertes E-Vergabe-System ein – eine angesichts des deutschen Kontexts besonders schwierige Aufgabe, da Informationen von verschiedenen Regierungsebenen integriert und ausgetauscht werden müssen.

Während Deutschland beginnt, die Vorteile einer Konsolidierung der Beschaffung zu nutzen, kann mehr getan werden, um diese Vorteile weiter zu analysieren und zu kommunizieren. Politische Entscheidungsträger und Bürger versuchen zunehmend, die Auswirkungen des strategischen öffentlichen Beschaffungswesens zu quantifizieren. Die OECD ist führend darin, die Umsetzung strategischer öffentlicher Beschaffung durch globale Standards, Evidenz und praktische Unterstützung für Länder voranzutreiben.

Diese Analyse bietet einen Rahmen, um die Auswirkungen des öffentlichen Beschaffungswesens zu erkennen und zu analysieren. Es baut auf dem *OECD-Framework for Measuring Well-Being and Progress* auf und wendet das Framework auf obengenannte Bereiche der öffentlichen Politik an. Das *OECD-Framework for Measuring Well-Being and Progress* schafft die Grundlage für eine systematische Analyse des öffentlichen Beschaffungssystems, um festzustellen, wie sie das Wohl der Bürger beeinflussen. Insbesondere wird in der Studie untersucht, wie das öffentliche Beschaffungswesen das natürliche, soziale, menschliche und wirtschaftliche Kapital beeinflusst.

Diese Studie ist Teil einer umfassenden und lobenswerten Überarbeitung des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland. Deutschland und sein Reformprogramm sind eine interessante Fallstudie, die Aufschluss darüber gibt, wie Herausforderungen in der Regierungsführung und auf der Ausgabenseite zum Wohl der Bürger angegangen werden können, damit das öffentliche Auftragswesen in vollem Umfang zu einer besseren Politik für ein besseres Leben beitragen kann.

Angel Gurría
OECD Secretary-General



Danksagung

Diese Studie wurde unter der Leitung und Aufsicht von Marcos Bonturi, OECD-Direktor für Public Governance, und János Bertók, Leiter der Abteilung für Integrität in der Öffentlichen Verwaltung, vorbereitet. Die Studie wurde von einem Analytenteam der Einheit für Öffentliche Beschaffung unter der Leitung von Paulo Magina verfasst: Lena Diesing (ebenfalls Koordinatorin dieser Studie), Matthieu Cahen, Andy Cochrane, Agnieszka Szczypinska und Lara Gruben. Außerdem trug Jennifer Moreau zu dieser Studie bei.

Die Studie wurde mit Kollegen in der gesamten OECD geteilt, nämlich mit Kollegen im Direktorat für Public Governance, der Abteilung für Wirtschaft und dem Direktorat für Statistik. Zahlreiche Kollegen brachten wertvolle Kommentare und Vorschläge ein, insbesondere Carrie Exton, Fleur D'Souza, Kenza Khachani und Minjoo Son.

Marissa Colón-Margolies und Andrea Uhrhammer waren für die redaktionelle Betreuung zuständig. Die Studie wurde von Meral Gedik und Thibaut Gigou zur Veröffentlichung vorbereitet. Pauline Alexandrow, Nadjad Bacar, Edwina Collins, Rania Haidar, Laura Roberts und Alpha Zambou leisteten administrative Unterstützung.

Die OECD ist der deutschen Regierung für die visionäre Führung und Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung dieser Studie dankbar. Die OECD dankt den Kollegen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, insbesondere Philipp Steinberg, Raphael L'Hoest, Thomas Solbach, Andreas Rueger und Sandra Voos; im Bundesministerium des Innern Ernst Bürger, Sören Bergner und Hagen Nollau; und im Bundesministerium der Finanzen Martin Kelleners, Thomas Schmitt und Ulf Rosner. Darüber hinaus hat die offene Zusammenarbeit mit zahlreichen Experten aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft erlaubt, Einblicke in das deutsche Vergabesystem zu nehmen. Die Autoren bedanken sich für diese fruchtbare Zusammenarbeit.

Diese Studie ist Teil einer Reihe von Peer Reviews zum öffentlichen Auftragswesen in OECD-, G20- und Drittländern. Sie profitierte von Beiträgen der Präsidiumsmitglieder und hochrangigen Beschaffern, die an dem Treffen der OECD-Arbeitsgruppe der führenden Praktiker im öffentlichen Auftragswesen (OECD Working Party of Leading Practitioners on Public Procurement) in Paris vom 29. bis 31. Oktober 2018 unter dem Vorsitz von Dag Stromsnes, Chief Procurement Officer, Agency for Public Management and E-Government (Difi) in Norwegen, teilnahmen.

Die Studie wurde von der OECD-Arbeitsgruppe der führenden Praktiker im öffentlichen Auftragswesen am 30. November 2018 bestätigt und am 2. April 2019 vom Public Governance Komitee freigegeben.

Inhaltsverzeichnis

Grußwort	3
Vorwort	4
Danksagung	6
Abkürzungen	11
Zusammenfassung	15
1 Der Einfluss öffentlicher Beschaffung in Deutschland: Auswirkungen auf die Wirtschaft und darüber hinaus	19
1.1. Analyse multidimensionaler Wirkungen politischer Maßnahmen	22
1.2. Erkenntnisse über die Auswirkungen von Beschaffung auf das Wohlergehen und die Erzeugung sozioökonomischer Vorteile in Deutschland	31
1.3. Gestaltung eines Vergabesystems zur besseren Wirkungsanalyse	51
Weiterführende Literatur	68
Literaturverzeichnis	73
Anhang 1.A. Ressourcen und Risiken für zukünftige Lebensqualität in Deutschland	78
Anhang 1.B. Sozioökonomische Leistung: Internationale Indikatoren	79
Anhang 1.C. Beispiel einer Benefits Logic Map („Nutzenlogikkarte“) für den Kauf umweltfreundlicherer Produkte	80
2 Verbesserung von Rechtsrahmen und Steuerungsstrukturen des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland	81
2.1. Tiefgreifende Reformen des Rechtsrahmens für öffentliche Beschaffung in Deutschland	82
2.2. Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland zur Erfüllung internationaler Standards	85
2.3. Politische Herausforderungen in einem mehrstufigen System verstehen	94
2.4. Die Subsidiarität hat zu einer Vielfalt von Rechtssystemen in den einzelnen Bundesländern geführt	99
Literaturverzeichnis	112
3 Strategische Zentralisierung der Beschaffung zur Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens in Deutschland	119
3.1. Schaffung wirtschaftlichen Nutzens durch Zentralisierungsstrategien, die auf den Bedarf und Erwartungen der Interessengruppen abgestimmt sind	121
3.2. Maximierung der Wirkung von zentralisierten Beschaffungsinstrumenten	131

3.3. In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Zentralisierungsstrategien	142
Literaturverzeichnis	148
4 Elektronische Vergabe in Deutschland	151
4.1. Die Regulierungs- und Systemlandschaft für E-Vergabe in Deutschland	154
4.2. Erkenntnisgewinn durch eine effiziente Datenerfassung und -analyse im Bereich der öffentlichen Beschaffung	160
4.3. Erweiterung des Umfangs und der Reichweite der Digitalisierung	166
4.4. Überwindung von Hindernissen für die Nutzung von E-Vergabe	174
4.5. Verstärkte Nutzung von E-Vergabe in den Bundesländern	183
Literaturverzeichnis	191
5 Strategische Nutzung öffentlicher Beschaffung in Deutschland	195
5.1. Rechtliche und politische Rahmenbedingungen, die durch internationale Zusammenarbeit verstärkt werden, unterstützen die Auftraggeber bei der Verfolgung strategischer Beschaffungsziele	198
5.2. Nutzung der Expertise spezialisierter Institutionen zur Unterstützung strategischer Beschaffung	206
5.3. Umsetzung von Rechtsvorschriften und Politiken durch öffentliche Auftraggeber in die Praxis	211
5.4. Ein strukturierteres Monitoring des öffentlichen Auftragswesens kann den Einfluss der strategischen Beschaffung in Deutschland weiter verbessern	221
5.5. Bundesländer verfolgen unterschiedliche Ansätze, um ein gemeinsames Set strategischer Ziele zu verfolgen	227
Gesetzestexte	237
Literaturverzeichnis	238
6 Humankapital im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland	241
6.1. Die öffentliche Beschaffung als Beruf	245
6.2. Einsatz von Monitoring und Leistungsanalyse für den strategischen Kapazitätsaufbau	255
6.3. Steigerung der Kapazität des Humankapitals in der öffentlichen Beschaffung	260
6.4. Vergabekapazitäten auf Ebene der Bundesländer und Kommunen	271
Gesetzestexte	280
Literaturverzeichnis	280
Anmerkungen	282

ABBILDUNGEN

Abbildung 1.1. Das aktuelle Niveau der durchschnittlichen Lebensqualität in Deutschland: Stärken und Schwächen im Vergleich	23
Abbildung 1.2. Entwicklung des OECD Well-Being Framework	24
Abbildung 1.3. Staatliche Vergabeausgaben in Prozent des BIP und der gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand in den Jahren 2007, 2009 und 2015	26
Abbildung 1.4. Wertbeitrag und Erfolgsanalyse öffentlicher Beschaffung während des Vergabezyklus	28
Abbildung 1.5. Öffentliche Beschaffung und nachhaltiges Wohlergehen im Zeitablauf	32
Abbildung 1.6. Wirkungsanalysen können positive Effekte strategischer Beschaffung verstärken	52
Abbildung 1.7. Öffentliche Aufträge nach staatlicher Ebene, 2015	55
Abbildung 1.8. Veranschaulichung der verschiedenen Ebenen öffentlicher Beschaffung	58
Abbildung 2.1. Vergaberecht oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte	87
Abbildung 2.2. Öffentliche Beschaffung nach Regierungsebene, 2013	88
Abbildung 2.3. Vergaberecht oberhalb der EU-Schwellenwerte	89
Abbildung 2.4. Vergaberecht unterhalb des EU-Schwellenwertes	92

Abbildung 2.5. Verwaltungseinheiten	95
Abbildung 2.6. Die Informationsstrategie von CONSIP	98
Abbildung 2.7. Vergaberecht auf Landesebene	100
Abbildung 2.8. Soziale Kriterien werden zunehmend in die Vergabevorschriften der Bundesländer aufgenommen (Anzahl der Referenzen)	102
Abbildung 2.9. Regelmäßige, strukturierte Koordination zwischen den Ministerien auf Landesebene	105
Abbildung 2.10. Regelmäßige, strukturierte Abstimmung zwischen Landesregierungen und Gemeinden	106
Abbildung 2.11. Vergabeaktivitäten nach Regierungsebene (Schätzungen)	107
Abbildung 3.1. Zentrale Einkaufsstellen auf Bundesebene	122
Abbildung 3.2. Rechtsformen zentraler Vergabestellen, 2014	126
Abbildung 3.3. Rollen der zentralen Einkaufsstellen in den OECD-Ländern, 2016	130
Abbildung 3.4. Verbindliche und freiwillige Rahmenvereinbarungen von zentralen Vergabestellen in ausgewählten OECD-Ländern	136
Abbildung 3.5. Produktkategorien, die von den zentralen Vergabestellen der OECD-Länder verwendet werden, 2016	139
Abbildung 3.6. Zentrale Vergabestellen in den deutschen Bundesländern, ein quantitativer Überblick	142
Abbildung 3.7. Die Rolle der zentralen Vergabestellen auf Länderebene in Deutschland	143
Abbildung 3.8. Messung der Leistung von zentralen Vergabestellen in den Bundesländern	144
Abbildung 4.1. E-Vergabe-Plattformen, die von Vergabestellen in ganz Deutschland genutzt werden	157
Abbildung 4.2. Verteilung von Vergabedaten in einem bundesweiten Datenerfassungsprozess	161
Abbildung 4.3. Einsatz elektronischer Prozesse zur Steuerung von Beschaffungszyklen in OECD-Ländern	166
Abbildung 4.4. Informationssysteme der öffentlichen Verwaltung, die in OECD-Ländern am häufigsten mit Vergabesystemen verknüpft werden	168
Abbildung 4.5. Veranschaulichung des Anteils der durch föderale Rahmenverträge verwalteten Staatsausgaben	170
Abbildung 4.6. Darstellung der Trennung zwischen den Schritten im Vergabeprozess: föderales System und Prozesse der Vergabestellen	173
Abbildung 4.7. Veröffentlichungsraten auf TED: Deutschland im Vergleich zum EU-Durchschnitt	175
Abbildung 4.8. Herausforderungen für Vergabestellen in OECD-Ländern im Zusammenhang mit E-Vergabe	176
Abbildung 4.9. Nutzung von E-Vergabe-Technologien durch Vergabestellen in Deutschland	177
Abbildung 4.10. Nutzung von E-Vergabe durch Unternehmen in OECD-Ländern	178
Abbildung 4.11. Herausforderungen für Unternehmen in OECD-Ländern, die E-Vergabe nutzen	179
Abbildung 4.12. Entlang des Beschaffungszyklus bieten OECD-Länder E-Vergabe-Funktionen in unterschiedlichem Umfang an	181
Abbildung 4.13. Anzahl der in den Bundesländern verfügbaren E-Vergabe-Plattformen	184
Abbildung 4.14. Umfang der verfügbaren E-Vergabe-Funktion auf Länderebene und obligatorische Nutzung von E-Vergabe nach Landesrecht	187
Abbildung 5.1. Illustration der Kategorien der strategischen öffentlichen Beschaffung	197
Abbildung 5.2. Strategien und Richtlinien zur Verfolgung strategischer Beschaffungsziele durch die öffentliche Beschaffung in OECD-Ländern	200
Abbildung 5.3. Unterschiedliche Ansätze zur Unterstützung strategischer Beschaffungsziele durch öffentliche Beschaffung in OECD-Ländern	201
Abbildung 5.4. Verwendung des MEAT-Kriteriums bei TED-Ausschreibungen bei der Auswahl der EU-Länder im Zeitablauf (in Prozent)	213
Abbildung 5.5. Entwicklung der Praxis beim Kompetenzaufbau im Bereich Vergabe in OECD-Ländern	215
Abbildung 5.6. Werkzeuge zur Umsetzung der strategischen Beschaffung in den Bundesländern	228
Abbildung 5.7. Strategische Beschaffungsziele der einzelnen Bundesländer	230
Abbildung 5.8. Strategien der Bundesländer zur strategischen Beschaffung	231
Abbildung 5.9. Priorisierung der Beschaffungsziele durch deutsche Auftraggeber im Jahr 2015	232
Abbildung 6.1. Staatliche Produktionskosten, 2007 und 2016	242
Abbildung 6.2. Bildungsstand von Beschaffern im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland: Bildungsniveau	247
Abbildung 6.3. Bildungsstand von Beschaffern im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland: Bildungsbereiche	248
Abbildung 6.4. Beschäftigung im öffentlichen Dienst: Anzahl der Personen, in Tausend (2015)	252
Abbildung 6.5. Prozentsatz der auf zentraler Ebene der öffentlichen Verwaltung beschäftigten Arbeitnehmer in Deutschland, 2014	252
Abbildung 6.6. Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes in Deutschland, 2016	254
Abbildung 6.7. Deutschlands InCiSE-Wert im Vergleich zu anderen Ländern	257
Abbildung 6.8. Die Mehrheit der Beschaffer in Deutschland hat keine spezielle Ausbildung erhalten	260

Abbildung 6.9. Vergabebezogene Kurse durch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV), 2007-2017	262
Abbildung 6.10. Anteil von Kursen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) mit Vergabe als Schwerpunktthema, 2007 - 2017	263
Abbildung 6.11. Schulungsangebote und geschulte Teilnehmer der KNB, 2014-2017	266
Abbildung 6.12. Personalbestand auf den drei deutschen Regierungsebenen	271
Anhang Abbildung 1.A.1. Exemplarische Indikatoren	78

TABELLEN

Tabelle 1.1. Häufig genutzte Indikatoren um Projekterfolg zu evaluieren	53
Tabelle 1.2. Indikatoren zur Zielerreichung im Bereich öffentlicher Beschaffung auf verschiedenen staatlichen Ebenen	60
Tabelle 1.3. Auszug aus der Indikatorenbewertung basierend auf der Datenverfügbarkeit in Finnland	66
Tabelle 2.1. Europäische Vergaberichtlinien	83
Tabelle 2.2. Vergaberechte und -regelungen in Deutschland	86
Tabelle 2.3. Entwicklung des vergabespezifischen Mindestlohns (in EUR pro Stunde)	101
Tabelle 2.4. Aufgabenteilung zwischen den Ministerien	104
Tabelle 4.1. Verfügbare E-Vergabe-Funktionen in Systemen auf Länderebene	186
Tabelle 5.1. Entwicklung des deutschen Rahmenwerks für Nachhaltigkeit, Schwerpunkt öffentliche Beschaffung	202
Tabelle 5.2. Verfügbare quantitative Schätzungen zur KMU-Beteiligung und anderen strategischen Beschaffungszielen in verschiedenen Bundesländern (2016 und 2017)	234
Tabelle 6.1. Überblick über die Größe der für die öffentliche Beschaffung zuständigen Einheiten in der deutschen Bundesverwaltung	253
Tabelle 6.2. Unterstützung in der Vergabepaxis auf Länderebene in Deutschland	273

Folgen Sie OECD-Veröffentlichungen auf:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oeccdirect/>

Abkürzungen

ABSt	<i>Auftragsberatungsstelle Sachsen e. V.</i>
AfNB	<i>Allianz für eine Nachhaltige Beschaffung</i>
ANAC	Nationale Anti-Korruptions Agentur (<i>Autorità Nazionale Anticorruzione</i>), Italien
AoG	<i>All of Government</i> , New Zealand
APS	Amerikanische Vergabegesellschaft (<i>American Purchasing Society</i>), USA
APS	Australische Öffentliche Verwaltung (<i>Australian Public Service</i>)
AVV-EnEff	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAAINBw	Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr), Germany
BAköV	Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung
BAM	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
BBG	Bundesbeschaffung GmbH, Österreich
BDI	Bunderversband der Deutschen Industrie
Bescha	Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BME	Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V.
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CEQ	Rat für Umweltqualität (<i>Council on Environmental Quality</i>), USA
CMA	Wettbewerbs- und Marktagentur (<i>Competition and Markets Authority</i>), Vereinigtes Königreich
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CPI	Korruptionswahrnehmungsindex (<i>Corruption Perception Index</i>)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund

DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
EU	Europäische Union
EVZ	Einkaufs- und Vergabezentrum
FIDO	Bundesinstitut für Nachhaltige Entwicklung, Belgien
FoRMöB	Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung
FPDS	Bundesvergabedatensystem (<i>Federal Procurement Data System</i>), USA
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GPIS	Grünes Produktinformationssystem (<i>Green Product Information System</i>), Korea
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GZD	Generalzolldirektion
HS Bund	Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
IB	Immobilien Bremen
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IHK	Industrie- und Handelskammer
IISD	Internationales Institut für Nachhaltige Entwicklung (<i>International Institute for Sustainable Development</i>)
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (<i>International Labour Organisation</i>)
InCiSE	<i>International Civil Service Effectiveness Index</i>
IT	Informationstechnologie
ITVSH	IT-Verbund Schleswig-Holstein
KdB	Kaufhaus des Bundes
KdL	Kaufhaus des Landes
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KNB	Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung
KOINNO	Kompetenzzentrum innovative Beschaffung
KONEPS	Koreanisches e-Vergabesystem
KonzVgV	Konzessionsvergabeverordnung
KPI	Key performance indicator
LBB	Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung, Rheinland-Pfalz
LBM	Landesbetrieb Mobilität), Rheinland-Pfalz
LDI	Landesbetrieb Daten und Information, Rheinland-Pfalz
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
LZN	Logistikzentrum Niedersachsen
MAPS	Methodologie zur Analyse von Vergabesystemen (<i>Methodology for Assessing Procurement Systems</i>)

MEAT	Most economically advantageous tender
NAP SPP	Nationaler Aktionsplan für Nachhaltige Öffentliche Beschaffung für 2013-2016 (<i>National Action Plan on Sustainable Public Procurement for 2013-2016</i>), Polen
NARA	Nationale Administration für Archive und Aufzeichnungen (<i>National Archives and Records Administration</i>), USA
NKR	Normenkontrollrat
NRW	Nordrhein-Westfalen
NZBN	Geschäftsnummer Neuseeland (<i>New Zealand Business Number</i>)
NZGP	Öffentliche Beschaffung Neuseeland (<i>New Zealand Government Procurement</i>)
OGP	Agentur für Öffentliche Beschaffung (<i>Office of Government Procurement</i>), Irland
OMB	Agentur für Management und Budgets (<i>Office of Management and Budget</i>), USA
PCI	Vergabekapazitätsindex (<i>Procurement Capability Index</i>), Neuseeland
PIANOo	Niederländisches Professionelles und Innovatives Netzwerk für Vergabestellen
PODDO	Öffentlicher Service für Nachhaltige Entwicklungsplanung, Belgien
PPS	Öffentlicher Vergabeservice, Korea
PWGSC	Bauleistungen und Regierungsservices, Kanada
F&E	Forschung und Entwicklung
RWS	Ministerium für Infrastruktur und Wassermanagement (Rijkswaterstaat), Niederlande
SAM	System für Auftragsmanagement, USA
SDGs	Nachhaltige Entwicklungsziele (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SektVO	Sektorenverordnung
KMU	Kleine und Mittelständische Unternehmen
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
TAN	Transaction authentication number
TED	Tenders Electronic Daily
UGAP	Union der Öffentlichen Beschaffungsgruppen (<i>Union des Groupements d'Achats Publics</i>), Frankreich
VN	Vereinte Nationen
UVgO	Unterschwelvenvergabeverordnung
VergStatVO	Vergabestatistikverordnung
VgV	Vergabeverordnung
VMP	Vergabemarktplatz
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen

VSVgV	Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit
VwVBU	Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt
WTO	Welthandelsorganisation (<i>World Trade Organisation</i>)
ZIB	Zentralstelle für IT-Beschaffung
ZV-BMEL	Zentrale Vergabestelle für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Zusammenfassung

Als größte Volkswirtschaft Europas verfügt Deutschland über einen der größten Beschaffungsmärkte der Region. Das öffentliche Auftragswesen macht schätzungsweise 15% des deutschen BIP aus, was einer immensen Summe von 500 Milliarden Euro pro Jahr entspricht. Das öffentliche Auftragswesen hat erhebliche Auswirkungen auf alle Bereiche des Wohlergehens. Öffentliche Aufträge sind der Schlüssel zur Erbringung öffentlicher Leistungen, sei es in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur oder öffentliche Sicherheit. Indirekt wirkt sich öffentliche Beschaffung auch auf Umwelt, Arbeitsplätze und viele andere Bereiche aus.

Die vorliegende Studie nimmt sechs Aspekte öffentlicher Beschaffung in den Blick, die für den deutschen Kontext besonders relevant sind: 1) der große **wirtschaftliche Einfluss** öffentlicher Beschaffung auf die deutsche Wirtschaft; 2) **Rechtsrahmen und Steuerungsstruktur** für öffentliche Beschaffung und wie beide die Grundlage für die Beschaffung bilden; 3) **Zentralisierung** und das Ausmaß, in dem die öffentliche Beschaffung Skaleneffekte und andere Vorteile gebündelter Beschaffung zu nutzen vermag; 4) **elektronische Vergabe** als Voraussetzung für Leistungsstärke und Rechenschaftspflicht; 5) **strategische Beschaffung** und wie die vielfältigen Auswirkungen öffentlicher Beschaffung sorgfältig abgewogen werden; 6) **Humankapital** und wie Beschaffer ihre Tätigkeit mit Zusammenspiel mit strategischen, rechtlichen und institutionellen Vorgaben ausführen.

In Deutschland führen öffentliche Auftraggeber auf subzentraler Ebene (größtenteils Länder und Kommunen) rund 78% aller öffentlichen Aufträge durch. Dieser Anteil liegt über dem OECD Durchschnitt: In OECD Ländern findet durchschnittlich etwas mehr als 63% der Beschaffung auf subzentraler Ebene statt (Government at a Glance, 2017). Daher ist eine Analyse dieser Ebene notwendig, um den Einfluss öffentlicher Beschaffung in Deutschland vollständig zu erfassen. In der vorliegenden Studie werden Ansätze aller staatlichen Ebenen untersucht. Jedes Kapitel enthält eine Analyse zur öffentlichen Beschaffung in den Bundesländern und präsentiert dabei Fallstudien zu bewährten Herangehensweisen.

Wichtigste Ergebnisse

In Deutschland entfallen auf die öffentliche Beschaffung 35% der gesamtstaatlichen Ausgaben. Die Auswirkungen dieser Ausgaben sind komplex und gehen über wirtschaftliche Einflüsse hinaus. Das öffentliche Auftragswesen beeinflusst Umwelt, Gesellschaft und Menschen, sowie andere Aspekte, die im OECD Well-Being Framework hervorgehoben werden.

Deutschlands Vergaberechtsreform 2016 hat die rechtlichen Rahmenbedingungen für öffentliche Beschaffung deutlich verbessert und das deutsche Beschaffungssystem an die neuen EU-Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen angepasst. In einem stark dezentralen und segmentierten Beschaffungssystem könnten weitere Verbesserungen auf verstärkte Koordination und weitere Angleichung der Systeme auf verschiedenen staatlichen Ebenen abzielen.

In Deutschland gibt es mehrere Initiativen, Beschaffung zu zentralisieren und dadurch zu bündeln. Eine Analyse der Nutzung zentraler Beschaffungsinstrumente in Deutschland zeigt ungenutztes Potenzial. Das

bestätigt eine Ausgabenüberprüfung („Spending Review“), die 2017 unter der Leitung vom Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat durchgeführt wurde. Relevante Interessengruppen könnten besser über die Vorteile von gebündelter oder zentralisierter Beschaffung informiert werden. Vorgaben könnten außerdem stärker am Bedarf der Vergabestellen ausgerichtet werden.

Digitalisierung trägt dazu bei, die Produktivität von Beschaffern und Unternehmen gleichermaßen zu steigern. Deutschland könnte seine Nutzung von E-Vergabe-Systemen ausbauen. Ein marktorientierter Ansatz in Deutschland hat zur Verbreitung privater E-Vergabe-Systeme geführt und ein zunehmend komplexeres Umfeld für Auftragnehmer geschaffen. Die systematische Erfassung und Analyse von Daten durch modernste Systeme ist entscheidend für das Monitoring von Leistung im gesamten öffentlichen Auftragswesen in Deutschland.

Im Bereich der strategischen Beschaffung hat Deutschland einige Initiativen umgesetzt, wie beispielsweise spezialisierte Kompetenzzentren zur Unterstützung von Auftraggebern und Auftragnehmern. Erste Erkenntnisse zeigen die Wirkung dieser Initiativen. Um politische Vorgaben effektiver umzusetzen, könnten methodische Datenerhebung und evidenzbasierte Beobachtung gestärkt werden.

Deutschlands Beschaffer sind Teil des öffentlichen Dienstes. Aus- und Weiterbildung, kombiniert mit spezialisierten Kompetenzzentren, bilden eine solide Grundlage für die Erbringung allgemeiner öffentlicher Leistungen. Eine umfassende Strategie zum Kapazitätsaufbau spezifisch für öffentliche Beschaffer könnte dem zunehmenden Bedarf an Spezialisierung, hin zu gebündelter und strategischer öffentlicher Beschaffung, entsprechen.

Wichtigste Empfehlungen

- Öffentliche Beschaffung hat erheblichen Einfluss auf das Wohlergehen der Bürger. Um diesen Einfluss zu verstehen und Politik anzupassen, könnte Deutschland Datenerfassung und Analysen verstärken. Ein erster Schritt könnte sich auf Schlüsselaspekte wie zentrale Beschaffung konzentrieren. Der nuancierte Nutzen einzelner Beschaffungsmaßnahmen könnte durch die Datenerfassung auf einer detaillierteren Ebene verfolgt werden. Eine effektive und effiziente Umsetzung erfordert ein zentral entwickeltes Rahmenkonzept, das Vergleiche ermöglicht. Dabei ließen sich Analysen durch eine einheitliche Methodik für die freiwillige Anwendung auf subnationaler Ebene unterstützen.
- Der deutsche Rechtsrahmen bildet die Grundlage für ein bürgernahes öffentliches Auftragswesen. Deutschland könnte auf den Erfolgen seiner jüngsten Vergaberechtsreform aufbauen und auf eine weitere Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen hinarbeiten. Darüber hinaus könnte es die Umsetzung der neuen Vorgaben durch strukturiertere Koordinierungsmechanismen auf allen staatlichen Ebenen unterstützen. Um die Umsetzung von Vergabepolitik weiter zu erleichtern und zu harmonisieren, könnten Möglichkeiten zum Austausch zwischen Institutionen auf allen Ebenen gestärkt werden.
- Konsolidierung ist ein bewährtes Instrument zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der öffentlichen Beschaffung. Deutschland könnte die Vorteile gebündelter oder zentralisierter Beschaffung durch mehrere Maßnahmen maximieren: zum einen durch eine bessere Vernetzung der Nutzer, der zentralen Vergabestellen und der elektronischen Plattform. Dadurch könnten alle Teilnehmer die Auswirkungen von Zentralisierungsinitiativen besser verstehen. Zweitens könnten gebündelte und konsequent evaluierte Beschaffungsprozesse konkrete Hinweise darauf liefern, wie verschiedene Beschaffungsinstrumente funktionieren.
- Elektronische Vergabe potenziert Effekte öffentlicher Beschaffung. In einer fragmentierten E-Vergabe-Landschaft sind strukturierte Zusammenarbeit, Change Management, verstärkte Kommunikation und Anreize entscheidend, um die Nutzung der E-Vergabe-Lösungen auf

verschiedenen staatlichen Ebenen und in den Phasen des Beschaffungszyklus zu verbessern. Deutschland könnte einen Akzent auf die Verbesserung von Datenerhebungssystemen konzentrieren, beispielsweise durch deren Erweiterung auf den gesamten Beschaffungsvorgang und die Integration mit anderen Informationssystemen.

- eine strategische Steuerung ist unerlässlich, um strategische Beschaffungsziele zu erreichen. Deutschland könnte die Datenerhebung verbessern, indem es strukturiertes Monitoring strategischer Beschaffungsziele einführt. Es könnte ein einheitlicher Rahmen geschaffen werden, der Institutionen auf allen Ebenen bei der Erhebung von Erkenntnissen über deren Umsetzung leitet. Nationale Strategien zur Nachhaltigkeit könnten strategische Beschaffung als wichtiges Instrument zur Implementierung von Nachhaltigkeit einbeziehen. Der Aufbau von Kapazitäten könnte Beschaffer mit den erforderlichen Fähigkeiten ausstatten, um die immer komplexer werdenden strategische Beschaffungsprozesse durchzuführen.
- Eine effektive Umsetzung ohne gute Personalressourcen ist nicht möglich. Deutschland könnte eine Strategie zum Aufbau von Kapazitäten im Bereich der öffentlichen Beschaffung mit Schwerpunkt auf Spezialisierung entwickeln. Diese Strategie könnte in der deutschen Verwaltung „Vergabe-Champions“ etablieren, um bewährte Praktiken zu fördern. Deutschland könnte interessierte öffentliche Auftraggeber auf allen staatlichen Ebenen durch Bereitstellung von Kompetenzrahmen, Leitlinien und Helpdesks unterstützen.

1

Der Einfluss öffentlicher Beschaffung in Deutschland: Auswirkungen auf die Wirtschaft und darüber hinaus

Dieses Kapitel betrachtet die wichtige Rolle, die die öffentliche Beschaffung im Wirtschaftssystem und für das Wohl der Bürger hat und verknüpft dies mit den politischen Herausforderungen, die sich Deutschland stellen. Öffentliche Beschaffung kann alle Dimensionen des Wohlergehens, der Lebensqualität, entscheidend beeinflussen, einschließlich der wirtschaftlichen, ökologischen, gesellschaftlichen und menschlichen Aspekte. Einige Staaten konnten bereits erste Ergebnisse bei der Messung möglicher Auswirkungen der öffentlichen Beschaffung auf diese verschiedenen Dimensionen des Wohlergehens erzielen, indem sie nachverfolgt haben, wie öffentliche Beschaffung zur Erreichung übergeordneter, strategischer politischer Ziele beitragen kann. Deutschland könnte die Wirkungen der öffentlichen Beschaffung maximieren und zur Lebensqualität der Bürger beitragen, indem es einen präzisen Rahmen für Wirkungs-Nutzen-Messungen öffentlicher Beschaffung entwickelt und einsetzt.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Politische Maßnahmen beeinflussen die Wirtschaft und Entwicklung eines Landes. Zu verstehen, wie und in welchem Umfang diese politischen Maßnahmen funktionieren, ist der Schlüssel zu wirtschaftlichen und sozialen Gewinnen für die Bürger. Die *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* (OECD-Empfehlung des Rates über Regulierungspolitik und Regierungsführung) betont wie wichtig es ist, politische Maßnahmen zu evaluieren. Sie empfiehlt, dass die Bewertungen möglichst quantitativ sein und alle Arten von Ergebnissen berücksichtigen sollten, die sich aus den umgesetzten politischen Maßnahmen ergeben (OECD, 2012^[1]).

In OECD-Ländern werden durchschnittlich 29% der gesamten Staatsausgaben für öffentliche Beschaffung ausgegeben, was 12% des BIP entspricht. Das öffentliche Auftragswesen ist ein kritischer Politikbereich. Er kann solide öffentliche Finanzen gewährleisten und gleichzeitig Leistungen für Bürger maximieren. Eine Einsparung von 1% der Ausgaben für öffentliche Aufträge entspräche in OECD-Ländern 43 Milliarden Euro pro Jahr (OECD, 2017^[2]).

Der wirtschaftliche Einfluss öffentlicher Beschaffung beschränkt sich jedoch nicht nur auf Einsparungen, die durch effiziente und effektive Verfahren erzielt werden. Vielmehr sollten die Möglichkeiten, die durch den ordnungsgemäßen Einsatz der öffentlichen Beschaffung geschaffen werden können, auch bei der Gestaltung ihrer strategischen Ansätze oder der Folgenabschätzung berücksichtigt werden. Strategisch genutzt, kann öffentliche Beschaffung zu Verbesserungen in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Bildung, Innovation, Unternehmenswachstum, Beschäftigungsmöglichkeiten, sozialer Eingliederung sowie Qualität und Integrität der öffentlichen Einrichtungen führen. Eine quantitative Analyse der Wirksamkeit von politischen Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Vergabe kann den Nutzen dieser Maßnahmen erhöhen.

Die *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* (OECD Empfehlung des Rates zu öffentlicher Beschaffung) von 2015 enthält einen Bewertungsgrundsatz: der Empfehlung folgende Staaten sollten die Wirksamkeit von Reformen bewerten, indem sie sowohl einzelne Aufträge als auch das Gesamtsystem auswerten, auch auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (siehe Feld 1.1).

Feld 1.1. OECD Recommendation of the Council on Public Procurement – Das Evaluierungsprinzip

Der Rat:

X. EMPFIEHLT, dass teilnehmende Regierungen Leistungssteigerungen fördern durch Bewertung der Wirksamkeit des öffentlichen Auftragswesens von der einzelnen Beschaffung bis zum System als Ganzes, auf allen staatlichen Ebenen, soweit durchführbar und angemessen.

Zu diesem Zweck sollten Staaten, die der Empfehlung nachkommen, Folgendes tun:

- i) die Ergebnisse von Vergabeverfahren regelmäßig und einheitlich bewerten. Das öffentliche Auftragswesen sollte einheitliche, aktuelle und zuverlässige Informationen und Daten aus früheren Ausschreibung- und Vergabefällen sammeln, insbesondere über Preise und Gesamtkosten bei der Gestaltung neuer Bedarfsanalysen, da sie eine wertvolle Erkenntnisquelle darstellen und bei künftigen Vergabeentscheidungen als Orientierungshilfe dienen können.
- ii) Indikatoren zur Messung der Leistung, Wirksamkeit und Einsparungen des öffentlichen Vergabesystems entwickeln, zum Leistungsvergleich und zur Unterstützung der strategischen Politikgestaltung im Bereich der öffentlichen Beschaffung.

Quelle: (OECD, 2015^[3]), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*.

Im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) empfiehlt die OECD, Analysen auf der Grundlage von Prognosen („ex ante“, d. h. vor dem Erlass einer neuen Verordnung) und Analysen auf der Grundlage von Ergebnissen („ex post“, z. B. Analysen, die den Erfolg einer Verordnung kontinuierlich evaluieren) durchzuführen (Coglianese, 2012^[4]). Gesetzesfolgenabschätzungen liefern aussagekräftigere Erkenntnisse, wenn sie durch eine Reihe spezifischer Indikatoren ergänzt werden, die die Ergebnisse aller Aspekte einer einzelnen politischen Maßnahme kontinuierlich evaluieren. Die folgenden Kriterien werden häufig bei der Analyse verschiedener Regulierungsoptionen verwendet (Coglianese, 2012^[4]):

- Ergebnisse und Wirksamkeit: Inwieweit würden die Vorschläge dem Problem adressieren?
- Kosteneffizienz: Wie hoch sind die Stückkosten der analysierten Optionen?
- Netto-Nutzen und Effizienz: Welche Option führt zum höchsten Netto-Nutzen?
- Verteilungsgerechtigkeit: Welche Option bietet die fairste Verteilung der Vorteile?

Reduziert auf die wesentlichsten Elemente sollte eine Folgenabschätzung im Bereich der öffentlichen Beschaffung in zwei Schritten durchgeführt werden. Erstens sollten die Zusammenhänge zwischen öffentlicher Beschaffung und sozioökonomischer Entwicklung klar identifiziert und anhand qualitativer Analysen beschrieben werden. Zweitens sollte der Einfluss der öffentlichen Beschaffung in jedem der oben genannten Bereiche gemessen und in aggregierter Form in konkrete Vorteile übersetzt werden, soweit wie möglich, unter Nutzung quantitativer Analysen. Der gemessene Nutzen kann sozioökonomisch, ökologisch oder anderweitig beschaffen sein.

In der Praxis haben Versuche von Staaten und Wissenschaftlern jedoch oft gezeigt, dass umfassende und strenge Analysen der gesamtwirtschaftlichen Einflusses der öffentlichen Beschaffung ein schwieriges Unterfangen sind. Denn die Isolierung der spezifischen Wirkung der öffentlichen Beschaffung von den Auswirkungen aller öffentlichen Dienstleistungen bleibt eine große Herausforderung, da es an zuverlässigen Daten mangelt und es schwierig ist, einen einheitlichen Rahmen oder Analyseansatz zu entwickeln.

Dieses Kapitel stellt einen praktikablen Analyseansatz vor, der dazu dienen kann, den Einfluss öffentlicher Beschaffung zu erfassen. Dazu verwenden die Autoren das OECD Rahmenkonzept zur Ermittlung des gesellschaftlichen Wohlergehens und Fortschritts (OECD Framework for measuring well-being and progress, nachfolgend „OECD Well-Being Framework“) als Referenz, um die Bereiche der Wohls der Bürger zu betrachten, die von dem jeweiligen öffentlichen Beschaffungsvorhaben betroffen sind. Das Kapitel zeigt dann anhand von Fallstudien, wie das Wohlergehen nach den einzelnen Bereichen des OECD Well-Being Frameworks analysiert werden kann: Wirtschaftskapital, Naturkapital, Sozialkapital und Humankapital (siehe weiter unten in diesem Kapitel).

Die verschiedenen Arten der Vergabeanalyse, die in diesem Kapitel behandelt werden, können in einem Rahmenkonzept zusammengefasst werden. Die verschiedenen Analysemethoden umfassen verschiedene Ansätze, einschließlich kriteriengesteuerter Analysen auf der Grundlage von Prognosen und Resultaten, qualitativer und quantitativer Analysen, sowie Analysen, die auf das Wohl der Bürger abstellen. Ein Rahmenkonzept, das diese unterschiedlichen Ansätze kombiniert, sollte kurzfristig auf die Messung zentraler Vergabeaktivität abzielen, gleichzeitig aber auch die längerfristig anstreben, die Wirkungen von Vergabeaktivität noch stärker im Detail zu verstehen.

1.1. Analyse multidimensionaler Wirkungen politischer Maßnahmen

1.1.1. Die Kriterien zur Erfolgskontrolle im Bereich der öffentlichen Beschaffung in Deutschland müssen über traditionelle Wirtschaftsindikatoren hinausgehen, um weitere Gesichtspunkte wie das Wohl der Bürger einzubeziehen

Die Evaluierung von Auswirkungen politischer Maßnahmen ist wichtig. Das gilt insbesondere in Politikbereichen, die die Wirtschaft eines Landes betreffen. Diese Politikbereiche sind besonders eng mit dem Wohlergehen der Bevölkerung verbunden. Daher spielt die Messung der Auswirkungen von Wirtschaftspolitik und Gesetzen eine wichtige Rolle. In den letzten Jahren hat Deutschland eine Reihe von Initiativen entwickelt, um die Auswirkungen von Rechtsvorschriften zu analysieren. Eine der wichtigsten Institutionen in diesem Zusammenhang ist der Normenkontrollrat (NKR). Die Arbeit des NKR steht im Einklang mit den international bewährten Methoden ("good practice") für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen. Deutschland führt sowohl Analysen auf der Grundlage von Prognosen (ex-ante) als auch Analysen auf der Grundlage von Ergebnissen (ex-post) von Gesetzen und Vorschriften in verschiedenen Bereichen durch (OECD, 2016^[5]). Gleichzeitig scheint sich Deutschland mehr auf die Ex-ante-Analyse möglicher Kosten und Nutzen von Gesetzen zu konzentrieren (Gesetzesfolgenabschätzung) zu fokussieren. So hat beispielsweise das Umweltbundesamt 2014 einen detaillierten Leitfaden veröffentlicht, um es dem Gesetzgeber zu ermöglichen, eine Analyse der umweltbezogenen Effekte eines neuen Gesetzes oder einer neuen Verordnung durchzuführen (Porsch et al., 2014^[6]).

Eine vom NKR in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2013 ergab, dass sich Deutschland bei der Untersuchung politischer Maßnahmen stärker auf die Analyse von Nutzen und nicht auf die (finanziellen) Kosten von Regulierungen konzentrieren sollte (Tiessen et al., 2013^[7]). Um dies zu erreichen, könnte Deutschland auf den vorhandenen Erfahrungen bei der Bewertung von Politikfolgen aufbauen. Diese allgemeinen Erfahrungen könnten speziell auf den Bereich der öffentlichen Beschaffung übertragen und mit zusätzlichen Instrumenten und Strategien kombiniert werden, um eine möglichst umfassende Analyse zu ermöglichen. Mehrere internationale Organisationen, wie die Weltbank und die Europäische Union, aber auch viele Länder, darunter Deutschland, haben den Einsatz verschiedener Instrumente systematisiert, um die Folgen einer bestimmten Politik oder Maßnahme zu verstehen.

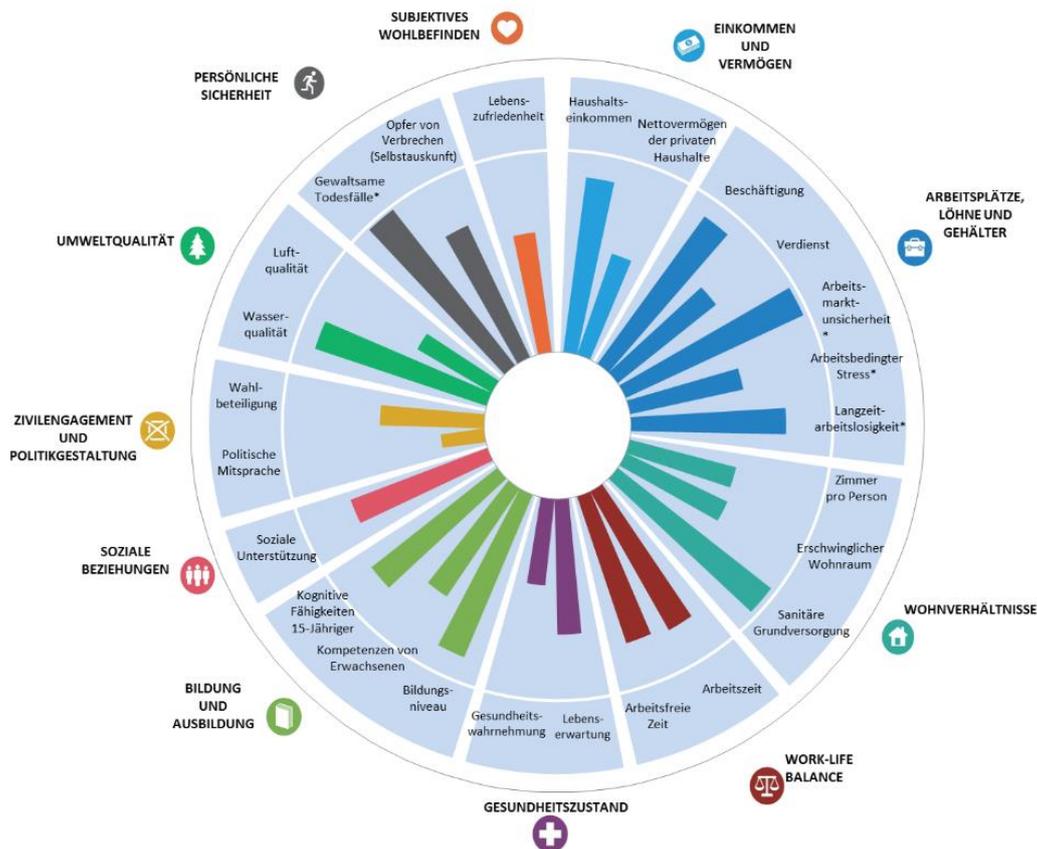
Staaten verwenden verschiedene Methoden zur Beobachtung der Wirtschaftsleistung. Einer der verbreitetsten Indikatoren zur Beschreibung des Gesamtzustands einer Volkswirtschaft ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Wachstumsrate des BIP eines Landes wird oft als Indikator für die Geschwindigkeit des wirtschaftlichen Fortschritts eines Landes angesehen. Das Realeinkommen pro Haushalt bietet einen zusätzlichen Aspekt, um die wirtschaftliche Situation der Bürger genauer einzuschätzen.. Dieses Konzept ist detaillierter im Hinblick auf den Wohlstand von Bürgern – es geht über die Erkenntnisse aus der Erfassung des BIP eines ganzen Landes hinaus (Ribarsky, 2017^[8]). Während diese Maßnahmen sinnvoll sind, beginnen Staaten zu erkennen, dass traditionelle Wirtschaftsindikatoren nicht alles abdecken.

Das Wohl der Bürger hängt zum Teil davon ab, wie vermögend sie sind, wird aber auch von anderen Faktoren beeinflusst, wie dem Gesundheitszustand, dem Bildungsniveau, ihrem physischen Lebensumfeld, und ihrer Fähigkeit, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Das OECD Well-Being Framework bietet einen Rahmen für die Analyse von Fortschritt und Wohlstand im weiteren Sinne. Das bedeutet, eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen. Wie die OECD es beschreibt, „ist Wohlergehen mehrdimensional und umfasst Aspekte des Lebens, die vom bürgerschaftlichen Engagement, bis zu Wohnverhältnissen, vom Haushaltseinkommen bis zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, von Kompetenzen und Fähigkeiten bis zum Gesundheitszustand reichen“ (OECD, 2015^[9]).

Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern schneidet Deutschland bei den Indikatoren für Lebensqualität wie verfügbarem Haushaltseinkommen, Beschäftigungsquote, Arbeitsmarktsicherheit und persönlicher

Sicherheit gut ab (siehe Abbildung 1.1). Dennoch liegt Deutschland in mehreren Aspekten des Naturkapitals (Umweltfaktoren) und des Humankapitals (im Zusammenhang mit Gesundheit) im unteren Drittel der OECD-Länder (Anhang 1.A).

Abbildung 1.1. Das aktuelle Niveau der durchschnittlichen Lebensqualität in Deutschland: Stärken und Schwächen im Vergleich



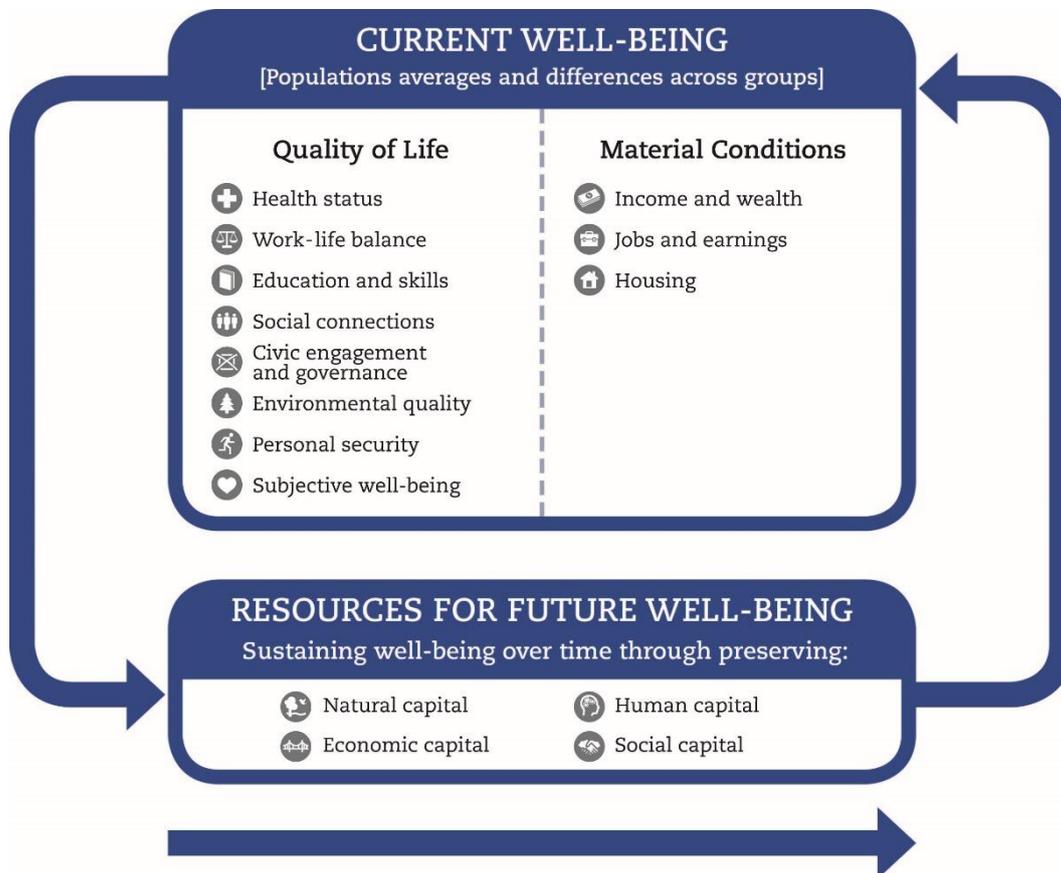
Hinweis: Diese Grafik zeigt die relativen Stärken und Schwächen der Lebensqualität in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern. Sowohl bei positiven als auch bei negativen Indikatoren zeigen längere Balken immer bessere Ergebnisse an (d. h. höhere Lebensqualität), während kürzere Balken immer schlechtere Ergebnisse anzeigen (niedrigere Lebensqualität).

Quelle: (OECD, 2017^[10]), *How's Life? 2017: Measuring Well-Being*.

Das OECD Well-Being Framework berücksichtigt sowohl die aktuelle Lebensqualität der Menschen (bewertet anhand von 11 Dimensionen, die in Abbildung 1.1 dargestellt werden), als auch Ressourcen und Risiken für das zukünftige Wohlergehen. Die zukünftige Lebensqualität wird anhand der vier Dimensionen des Natur-, Human-, Sozial- und Wirtschaftskapitals gemessen (OECD, 2015^[9]). Die verzögerte Wirkung von Vergabeverfahren auf die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen bedeutet, dass öffentliche Beschaffung dabei helfen kann die zukünftige Lebensqualität der Bevölkerung nachhaltig zu verbessern. Öffentliche Beschaffung wirkt sich auf vielfältige Weise auf die staatliche Leistungserbringung aus, da öffentliche Beschaffung als Querschnittsthema viele Bereiche gleichzeitig betrifft. Da sich die von der öffentlichen Hand beschafften Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen letztlich in Bezug auf Vorleistungen und Endprodukte für die Bürger unterscheiden, können auch die aus der Beschaffung resultierenden öffentlichen Leistungen sehr unterschiedlich sein. Daher muss die Bewertung der Auswirkungen der öffentlichen Beschaffung an den vier Bereichen angelehnt werden, die die Ressourcen

für zukünftige Lebensqualität bereitstellen: das Natur-, Human-, Sozial- und Wirtschaftskapital (siehe Abbildung 1.2). Die Konzentration auf diese vier Kapitalarten steht auch im Einklang mit dem Ansatz, den andere Länder wie Neuseeland verfolgen (The Treasury New Zealand, o.J.^[11]).

Abbildung 1.2. Entwicklung des OECD Well-Being Framework



Quelle: (OECD, 2017^[10]), *How's Life? 2017: Measuring Well-Being*.

1.1.2. Das öffentliche Auftragswesen beeinflusst die Art und Weise, wie die öffentliche Hand zum Wohl der Bürger beiträgt

Die Rolle der öffentlichen Hand bei der Steigerung der Lebensqualität besteht nicht einfach nur darin, Hindernisse für Chancen zu beseitigen, sondern auch darin, eine Plattform aufzubauen, die umfassendere Formen für Wachstum bietet. Auf diese Weise kann die öffentliche Hand dazu beitragen, dass Einzelpersonen über ausreichend hohen Standard im Bereich des Sozialen, der Bildung und Gesundheit verfügen, um aktiv an der Entwicklung des Landes mitzuwirken. Gleichzeitig beeinflussen diese Bereiche die Leistungsfähigkeit der Bürger in wirtschaftlicher Hinsicht: Ein gesunder Mensch mit Hochschulbildung wird in derselben Zeit mehr an Wert schaffen als jemand mit schlechter Gesundheit und geringeren Qualifikation.

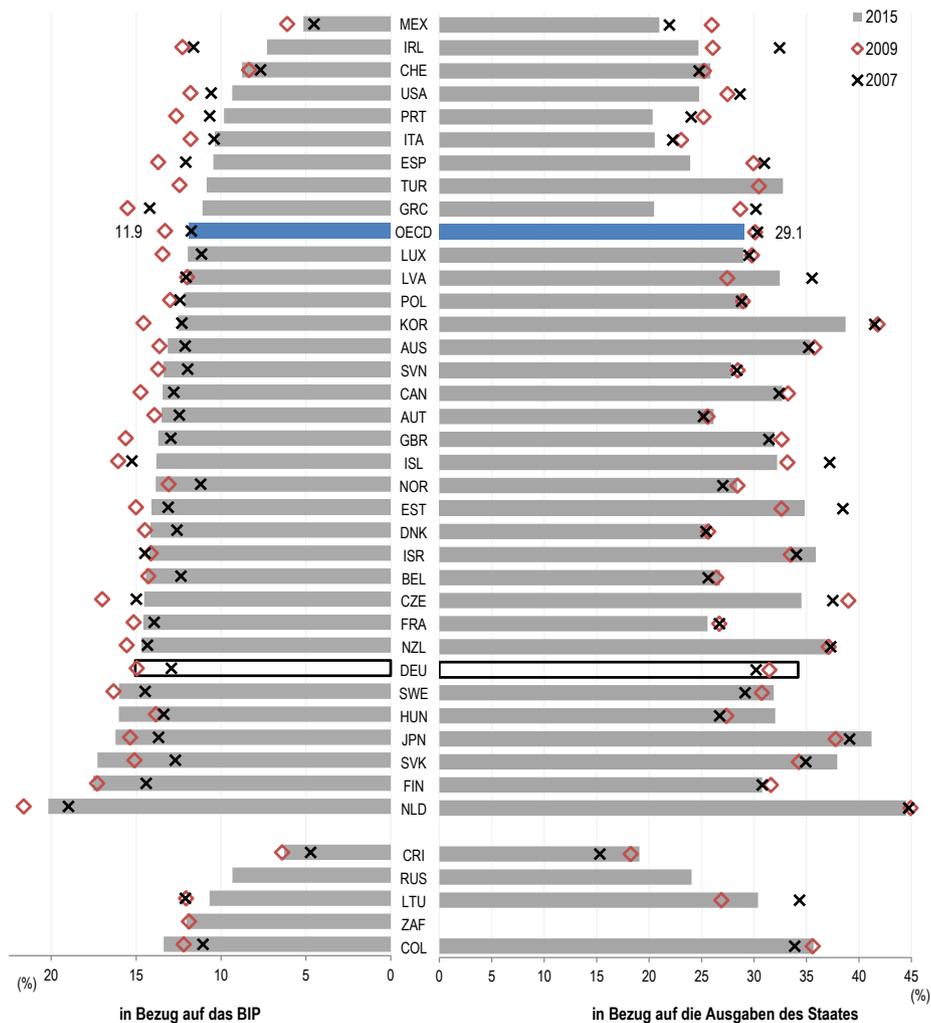
Während sich die meisten vorhandenen Arbeiten zur Produktivität auf die Produktivität von Unternehmen oder Produktionsfaktoren (die Ressourcen, die zur Generierung von Ergebnissen verwendet werden) im privaten Sektor konzentriert haben, ist es sinnvoll, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand besser zu verstehen. Angesichts der wichtigen Rolle der staatlichen Stellen bei der Bereitstellung von Waren und

Dienstleistungen sowie ihres wesentlichen Beitrags zur allgemeinen sozioökonomischen Entwicklung und zur Lebensqualität der Bürger ist die Produktivität der öffentlichen Hand ein wichtiges Thema der Studie.

Die Produktivität der öffentlichen Verwaltung hat einen erheblichen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften und das Wohl der Bürger. Vor allem ist der öffentliche Sektor ein wichtiger direkter Anbieter von Waren und Dienstleistungen. Im Durchschnitt machen die staatlichen Produktionskosten 21,9% des BIP der OECD-Länder aus. Im Jahr 2015 entsprach die Produktion der OECD-Mitgliedstaaten einer Bruttowertschöpfung von 12,3% des BIP. Die öffentliche Hand ist der Haupt- und manchmal einzige Anbieter von wichtigen Waren und Dienstleistungen für die Bürger. Zu diesen Gütern und Dienstleistungen gehören Bildung, Gesundheit, soziale Dienste, Verkehr und Infrastruktur. Tatsächlich beschafft in einigen Bereichen die öffentliche Hand den größten Teil der Dienstleistungen des Sektors; die öffentliche Hand der OECD-Mitgliedstaaten ist zu durchschnittlich 70% der Konsumausgaben für Gesundheitsgüter und -dienstleistungen sowie für 84% der Ausgaben für Bildung gemäß den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verantwortlich (OECD, 2017_[2]).

Da für einen großen Teil öffentlicher Beschaffung rechtlich die Anwendung von bestimmten Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge vorgeschrieben ist, können diese Verfahren ein wesentlicher Hebel zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Staatsausgaben sein. In Deutschland macht öffentliche Beschaffung mit knapp 35% der Staatsausgaben und 15% des BIP einen noch größeren Teil der Ausgaben aus (siehe Abbildung 1.3). Angesichts dieser Zahlen sollte öffentliche Beschaffung als eine der Schlüsselbereiche im OECD Wirtschaftsraum und insbesondere in Deutschland betrachtet werden (OECD, 2017_[12]).

Abbildung 1.3. Staatliche Vergabeausgaben in Prozent des BIP und der gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand in den Jahren 2007, 2009 und 2015



Hinweis: Die Daten für Australien basieren auf einer Kombination aus staatlichen Finanzstatistiken und Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die vom Australian Bureau of Statistics bereitgestellt werden. Daten für Chile sind nicht verfügbar. Die Daten für die Türkei sind aufgrund fehlender Zeitreihen nicht im OECD-Durchschnitt enthalten. Die Daten für Costa Rica, Russland und Südafrika beziehen sich auf 2014 und nicht auf 2015. Ein großer Teil der öffentlichen Beschaffung in den Niederlanden wird für Sozialtransfers in Form von Sachleistungen über Marktproduzenten ausgegeben – dieses relativ hohe Niveau könnte zum Teil auf das System der Schulbeihilfen des Landes sowie auf das obligatorische Krankenversicherungssystem des Landes zurückzuführen sein, bei dem die Regierung den individuellen Kauf von Leistungen von privaten Anbietern subventioniert.

Quelle: (OECD, 2017_[12]), *Government at a Glance 2017* auf der Grundlage der OECD National Accounts Statistics (Datenbank).

Die Höhe der Ausgaben in OECD-Ländern macht öffentliche Beschaffung zu einem Instrument der wirtschaftlichen Entwicklung. Eines der grundlegenden Ziele öffentlicher Beschaffung ist es jedoch, ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zu erreichen, d. h. entweder mehr und bessere Waren, Bauleistungen und Dienstleistungen für den gleichen Betrag zu kaufen, oder die Staatsausgaben zu senken für eine effektivere Ressourcenallokation. Nach den klassischen Wirtschaftsmodellen können niedrigere Staatsausgaben das Wirtschaftswachstum verlangsamen. Wie die Forschung jedoch zeigt, hängt das tatsächliche Ausmaß, in dem die Staatsausgaben zu Wachstum führen, stark davon ab, ob die Ausgaben als produktiv angesehen werden können. Produktive Ausgaben wirken sich positiv auf das Wirtschaftswachstum aus (z. B. können Investitionen in Infrastruktur und Bildung das Human- und

Sachkapital erhöhen und so wiederum das langfristige Wachstum steigern) (Barro, 1990^[13]; Kneller, Bleaney and Gemmell, 1999^[14]). Daher beeinflusst eine Senkung der staatlichen Ausgaben das Wirtschaftswachstum nicht unbedingt negativ.

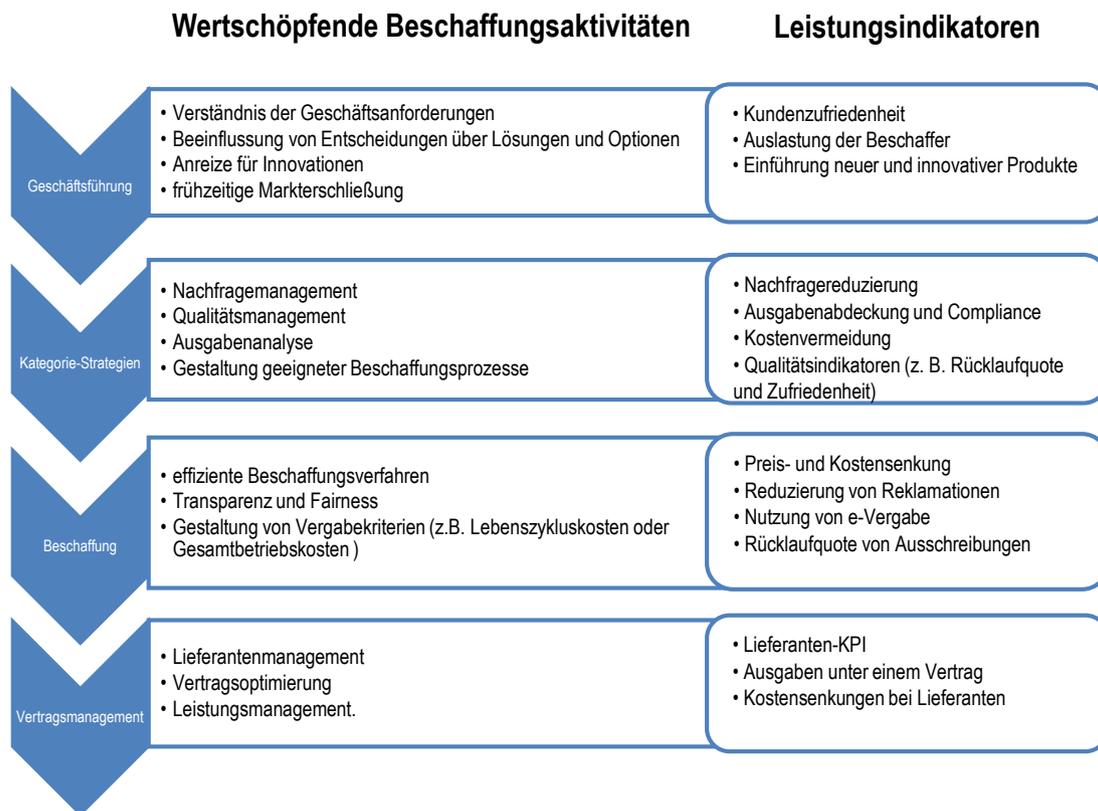
Viele Studien haben versucht, den Einfluss öffentlicher Beschaffung zu identifizieren, zu beobachten und zu messen. Traditionell wurde die Folgenabschätzung im Bereich öffentlicher Beschaffung mit der Bewertung der finanziellen Auswirkungen gleichgesetzt. Im Rahmen der Umsetzung von Sparmaßnahmen war der Versuch, die durch intelligente öffentliche Beschaffung erzielten Einsparungen zu quantifizieren, bei den Regierungen beliebt. Dies gilt insbesondere für die OECD-Länder. Wie bereits erwähnt, könnte eine Einsparung von 1% bei den Vergabeausgaben 43 Milliarden Euro pro Jahr in den OECD-Ländern bedeuten (OECD, 2017^[2]). Eine Studie des Beratungsunternehmens McKinsey & Company ergab kürzlich, dass Regierungen bis 2021 rund 3,3 Billionen US-Dollar einsparen könnten, wenn die öffentlichen Ausgaben besser gesteuert würden und wenn die Regierungen der Praxis leistungsstarker Staaten folgten. Damit würde im Wesentlichen der Finanzierungsbedarf für öffentliche Dienstleistungen abgedeckt, der heute nicht durch Steuereinnahmen gedeckt werden kann. Im Bereich der Gesundheitsversorgung haben Studien ergeben, dass durch eine Steigerung der Effizienz der Ausgaben in den 42 Staaten, die 80% des globalen BIP erwirtschaften (d. h. durch Verbesserung auf das Niveau des leistungsstärksten Landes), die Lebenserwartung der Bevölkerung bei guter Gesundheit sich um 1,4 Jahre erhöhen würde. Dieses Ergebnis lässt sich in zusätzliche 12 Milliarden gesunde Lebensjahre für die Bürger dieser Staaten übersetzen – ohne Erhöhung der Pro-Kopf-Ausgaben für die Gesundheitsversorgung (McKinsey Center for Government, 2017^[15]).

Gleichzeitig muss der Zusammenhang zwischen öffentlicher Beschaffung und der Wirtschaft eines Landes unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren betrachtet werden. Wie bereits erwähnt, kann sich beispielsweise die Wertschöpfung, die öffentliche Beschaffung in vielen Staaten erzielt, direkt auf die Gesundheit der Bürger auswirken, was wiederum eine Vielzahl von Fragen betrifft, einschließlich ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Professionalität und Integrität, mit der öffentliche Auftraggeber öffentliche Ausschreibungen und Verträge durchführen, beeinflussen den allgemeinen Ruf der öffentlichen Hand, was wiederum das Vertrauen der Bürger in ihre Regierung beeinflusst. Dies kann auch das allgemeine Investitionsklima in einem Land beeinflussen. Im Umweltbereich kann die strategische öffentliche Beschaffung Kohlendioxidemissionen (CO₂) reduzieren und so zum Schutz der natürlichen Ressourcen beitragen, von denen die zukünftige Gesundheit und Lebensqualität abhängt.

Öffentliche Vergabeverfahren folgen in der Regel einem bestimmten Zyklus, der auf gesetzlichen Anforderungen, Verwaltungsverfahren und Budgetzeitplänen basiert. Die Gesetzgebung verlangt im Allgemeinen, dass öffentliche Beschaffung einem fairen und transparenten Prozess folgt und Wettbewerb im Markt nutzt, um Kosten zu senken und die Qualität der benötigten Waren und Dienstleistungen zu steigern. In den meisten Fällen wird ein Vergabeprozess erst dann eingeleitet, wenn die öffentliche Hand bereits Prioritäten und Budgets für die zu beschaffenden Waren und Dienstleistungen festgelegt hat. Daher beginnt der Einfluss der Beschaffung typischerweise erst an dem Punkt, an dem eine Vergabestrategie entwickelt wurde, die den Bedürfnissen der öffentlichen Hand entspricht. Dieser klassische Ansatz ermöglicht kein vollständiges Verständnis der möglichen Reichweite und Wirkung von Vergaben, auch wenn Beteiligte an Vergaben deren Potenzial längst erkannt haben.

In ihrer einfachsten Form führen öffentliche Vergaben zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis, indem sie Wettbewerb unter den Anbietern erzeugen, um die Stückpreise zu senken. Das Konzept des Wertbeitrages im Vergabeprozess hat sich jedoch von rein finanziellen und kostenorientierten Überlegungen zu einem breiteren Wertespektrum entwickelt. Abbildung 1.4 veranschaulicht viele der Ansätze, die bei öffentlichen Aufträgen zur Verwaltung von Waren- und Dienstleistungskategorien verwendet werden (sogenanntes „Category Management“). Category Management kann dazu beitragen, in den verschiedenen Phasen des Vergabeprozesses eine optimale Wertrealisierung zu erreichen, und bestimmen, wie dieser realisierte „Wert“ gemessen wird.

Abbildung 1.4. Wertbeitrag und Erfolgsanalyse öffentlicher Beschaffung während des Vergabezyklus



Quelle: Illustration der Autoren.

1.1.3. Die Analyse der vielfältigen Auswirkungen der Politik öffentlicher Vergaben ist komplex; Deutschland muss, wie die meisten OECD-Länder, Hindernisse für eine wirksame Messung überwinden

Die Analyse und Quantifizierung der Wirksamkeit und Effizienz öffentlicher Ausgaben ist eine Herausforderung, zum Teil, weil die Merkmale eines effektiven oder effizienten öffentlichen Sektors nicht einfach zu definieren sind. Öffentliche Beschaffung ist eine operative Tätigkeit, die auf eine erleichterte Erbringung öffentlicher Dienstleistungen abzielt. Sie lässt sich an ihrem Erfolg und ihrer Effizienz bei der Bereitstellung der erforderlichen Waren oder Dienstleistungen messen. Gleichzeitig zielt Vergabepolitik ab auf strategische, langfristige Vorteile, die schwieriger zu erfassen sind.

Neben den direkten Auswirkungen sollte eine umfassende Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit auch die indirekten Folgen umfassen, die auf öffentlichen Ausgaben beruhen. Es ist jedoch eine Herausforderung, jene Wirkungen zu bestimmen, die berechtigterweise einer bestehenden Politik zugeschrieben werden können. Es ist außerdem schwierig festzustellen, welche indirekten Auswirkungen möglicherweise eine kausale Zurechnung nicht rechtfertigen. Wie bereits erwähnt, werden politische Maßnahmen in Deutschland nur begrenzt quantitativ evaluiert; auch Vergabetätigkeit wird nicht auf einer umfassenden nationalen oder systemweiten Ebene evaluiert.

Mit einem überschaubaren Aufwand können Staaten eine sorgfältig ausgewählte Kombination von Instrumenten einsetzen, um eine angemessene Evaluierung der Wirkung öffentlicher Beschaffung zu erhalten. Es ist jedoch wichtig, dass die Staaten jene Instrumente identifizieren, die in ihrem jeweiligen

Kontext funktionieren. Die Staaten sollten dann einen Ansatz wählen, um diese Instrumente in einem ganzheitlichen Rahmenwerk zusammenzuführen.

Um öffentliche Beschaffung wirksam und kontinuierlich zu evaluieren, muss Deutschland – wie viele andere Länder auch – eine Reihe von Hindernissen überwinden. Die Zuordnung der Wirkung einer einzelnen Politik zu einem breiteren System wie der Gesamtwirtschaft kann sich als schwierig erweisen – insbesondere bei der Durchführung quantitativer Wirkungsanalysen. Ein Wirtschaftssystem ist sehr komplex und wird von vielen Faktoren beeinflusst, was die politischen Entscheidungsträger daran hindert, die Kausalität zu beobachten oder vorherzusagen. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Ein Effekt kann den anderen aufheben.
- Das Ergebnis, das einer Politik zugeschrieben wird, könnte eigentlich das Ergebnis einer anderen Politik – oder ein zufälliges Ergebnis sein.
- Die Wirkungsmechanismen hinter bestimmten Politiken können je nach wirtschaftlichem Entwicklungsstand der einzelnen Staaten unterschiedlich sein.
- Die Definition des gewünschten Ergebnisses kann je nach gesellschaftlichen Gruppen variieren.
- Vorschriften, die negative wirtschaftliche Ergebnisse bringen, können gleichzeitig erheblichen Nutzen für die Gesellschaft mit sich bringen.

Im Folgenden werden die größten Herausforderungen bei der Messung der Auswirkungen öffentlicher Beschaffung zusammengefasst.

Zuordnung und Kausalität der Auswirkungen

Die Folgen öffentlicher Beschaffung sind besonders schwierig auseinander zu halten. In der Regel sind die Ergebnisse die Folge einer Reihe von Maßnahmen und nicht nur das Ergebnis von Vergabestrategien – sowohl auf Einzelprojektebene als auch auf aggregierter Ebene. Darüber hinaus treten einige Effekte erst nach der Durchführung des Beschaffungsvorhabens auf. Einige Effekte sind von Natur aus immateriell.

Häufig sind Beschaffer bestrebt, das beste Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen. Im traditionellen Sinne bedeutet dies, den niedrigsten Preis für den besten (technischen) Wert einer Ware, eines Bauvorhabens oder einer Dienstleistung zu bezahlen. In dies der Fall können die Einsparungen, die durch die effektive Nutzung von Vergabeverfahren erzielt werden, in andere staatliche Ergebnisse fließen. Wissenschaftliche Studien haben versucht, Kosteneinsparungen bei den öffentlichen Ausgaben infolge von Vergaben mit konkreten wirtschaftlichen Verbesserungen, wie BIP-Wachstum, Beschäftigungszuwachs und erhöhtem Konsum zu verknüpfen. Ein Beispiel für ein solches Modell ist das QUEST III-Modell, das von der Europäischen Kommission verwendet wurde, um die Auswirkungen von Ausgabenänderungen auf die Wirtschaft im Euroraum aufzuzeigen. Das Modell deutet darauf hin, dass Staaten aufgrund der durch Beschaffung generierten Einsparungen in der Lage sind, Einkommenssteuersätze zu senken und damit BIP, Beschäftigung und Konsum positiv beeinflussen können (Vogel, 2009_[16]). Diese Analyse bewertet jedoch nicht den Einfluss der öffentlichen Beschaffung an sich. Vielmehr werden Szenarien entwickelt, in denen Einsparungen bei öffentlichen Aufträgen auf andere Politikbereiche übertragen werden können.

Öffentliche Beschaffung ist ein Mechanismus zur Bereitstellung von Beiträgen („inputs“, d. h. von der öffentlichen Hand gekauften Waren und Dienstleistungen), die erforderlich sind, um bestimmte staatliche Leistungen zu erbringen („outputs“; einschließlich, aber nicht beschränkt auf öffentliche Dienstleistungen wie im Bildungs- und Gesundheitsbereich). Es wird derzeit darüber diskutiert, woher genau die Wirkung der öffentlichen Dienstleistungen für die Bürger stammt und, als Konsequenz, wie die Resultate gemessen werden sollten: Ist es die staatliche Tätigkeit (d. h. der Prozess der Durchführung öffentlicher Aufträge), die die größte Wirkung hat und gemessen werden sollte? Oder sind es die gekauften Gegenstände, die die Ergebnisse liefern, an denen der Einfluss von Vergabe gemessen werden sollte? Obwohl die Debatte wichtig ist, kann eingewandt werden, dass eine solche Unterscheidung keinen Einfluss auf das

Verständnis der politischen Entscheidungsträger über die Wirkungen von öffentlicher Beschaffung als Ganzes hat.

Wie sollten die Staaten beispielsweise die Auswirkungen verbesserter Telekommunikation messen? Eine Möglichkeit besteht darin, zu untersuchen, wie Telekommunikation zur Steigerung der Produktivität beitragen kann. Es könnte argumentiert werden, dass die herbeigeführte Produktivitätssteigerung nur wegen der spezifischen Vergabestrategien möglich war, die bestimmte Waren oder Dienstleistungen als die preiswertesten Optionen für die Umsetzung der Ergebnisse einer verbesserten Telekommunikation identifiziert haben. In diesem Szenario sollte die öffentliche Beschaffung als tragendes, ermöglichendes Element („enabler“) angesehen werden, ohne die der Nutzen der gekauften Vorleistungen nicht eingetreten wäre. Andererseits befasst sich öffentliche Beschaffung sowohl mit den Einkaufsaktivitäten als solchen als auch mit den Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen, die mit ihr als Leistungen an die Öffentlichkeit erworben werden. Die Qualität der Dienstleistungen, die öffentliche Beschaffung erbringt, sollte daher an den Wirkungen gemessen werden, die die Anschaffung auf die Erfahrungen der unmittelbaren Verbraucher der erworbenen Waren oder Dienstleistungen, aber auch des Endverbrauchers, des Bürgers hat, dessen „well-being“, Lebensqualität, wie bereits erwähnt, unerlässlich ist. Eine ganzheitliche Betrachtung der Auswirkungen unter Berücksichtigung der gesamten öffentlichen Lieferkette (d. h. der Kette, die sich vom ersten Auftragnehmer über die Beschaffung bis zum Verbraucher und dann zum Bürger erstreckt) wäre besser geeignet zur Evaluierung der Auswirkungen im Gesamtsystem. Dieser Ansatz ist derzeit jedoch noch recht neu und wird noch weiterentwickelt (Eßig and Batran, 2006^[17]).

Verfügbarkeit von Daten

Häufig verfügen Regierungen nicht über die erforderlichen Daten, um eine valide Bewertung der Effizienz und Effektivität öffentlicher Ausgaben vorzunehmen. Soweit vorhanden, reicht die Qualität möglicherweise nicht aus, um belastbare Schlussfolgerungen zu ziehen. Dies kann daran liegen, dass die Datenerhebung nicht immer auf einer klaren und widerspruchsfreien Methodik beruht.

Die Verfügbarkeit hochwertiger Daten ist ein Thema für Staaten, insbesondere im Bereich der öffentlichen Beschaffung. Dies verhindert häufig die Durchführung zuverlässiger Folgenabschätzungen. Darüber hinaus gibt es oft keinen einheitlichen Ansatz für die Erhebung und Nutzung der Daten, die im gesamten öffentlichen Auftragswesen verwendet werden. Im Weiteren gibt es oft keine gemeinsame Methodik über mehrere Systeme hinweg, um internationale Vergleiche zu ermöglichen. Dabei stehen Definitionsunterschiede von Datensätzen und öffentlicher Beschaffung im Mittelpunkt der aktuellen Herausforderung, Ergebnisse, die nach unterschiedlichen Methoden erhoben wurden, zu vergleichen und einander gegenüberzustellen. Schließlich treten bei der Umsetzung des Beschaffungsprozesses häufig Zeitverzögerungen auf. Aus diesem Grund sollte in den verschiedenen Phasen des Vergabezyklus eine gründliche Bewertungsmethode angewendet werden.

Wie in Kapitel 4 weiter ausgeführt, gibt es aufgrund der Einschränkungen bei E-Vergabe-Systemen in Deutschland derzeit keinen Mechanismus zur automatischen Erhebung und Übermittlung von Daten zu öffentlichen Aufträgen. Öffentliche Auftraggeber sind derzeit verpflichtet, die Daten manuell zu übermitteln, bis die erforderliche Infrastruktur vorhanden ist. Zur Erleichterung der Datenerfassung wird den Auftraggebern jährlich eine Dokumentvorlage im Excel-Format zugesandt. OECD-Befragungen zufolge waren die Rücklaufquoten (insbesondere auf Ebene der Bundesländer) auf die Datenanfragen gering. Infolgedessen ist der deutschlandweite Datensatz zu Beschaffungsvorgängen unvollständig und möglicherweise fehlerhaft (wie in Kapitel 4 näher erläutert).

Politische Maßnahmen können die Erhebung von Daten über öffentliche Beschaffung ermöglichen oder behindern. Dies wird besonders deutlich in der Europäischen Union (EU), wo ein EU-weiter Rechtsrahmen eine Datenerfassung nach strengen Anforderungen erfordert. Der in der EU geltende einheitliche

Rechtsrahmen sollte theoretisch länderübergreifende Vergleiche ermöglichen. Unterschiedliche Interpretationen bei der Umsetzung dieser Regeln können dieses Ziel jedoch behindern.

Ohne einen rigorosen Rechtsrahmen und ein einheitliches Konzept bei der Datenerhebung verzichten Regierungen auf eine wichtige Gelegenheit, die Leistung ihrer Vergabesysteme zu steigern. Konkrete Verbesserungsmöglichkeiten werden möglicherweise nicht erkannt, weil eine aussagekräftige Erfolgskontrolle aufgrund fehlender Datenqualität nicht möglich ist. Für die allgemeine Politikgestaltung und die strategische Entscheidungsfindung bedeutet dieser Mangel an Datenanalyse, dass Entscheidungen anhand von qualitativen Kriterien getroffen werden müssen. Erkenntnisse, die auf qualitativen Beweisen basieren, können eine angemessene Entscheidungsgrundlage darstellen, quantitative Beweise jedoch würden – bei rigoroser Erhebung – eine umfassendere Analyse ermöglichen. Eine systematische Datenerhebung würde die Fähigkeit der Staaten verbessern, indirekte Auswirkungen oder Zielkonflikte, die sich aus politischen Maßnahmen ergeben zu bewerten.

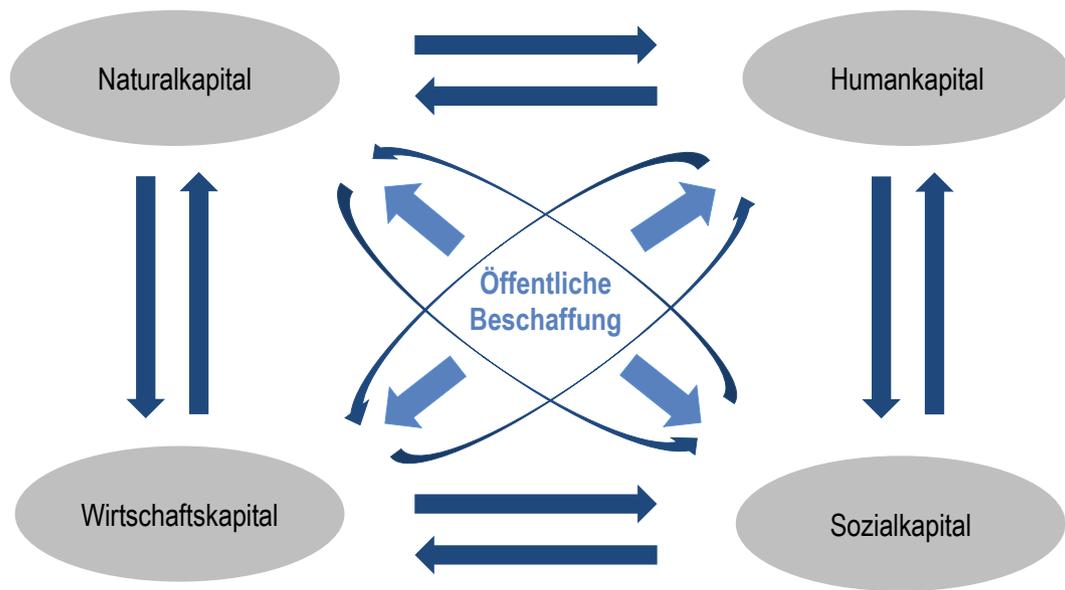
1.2. Erkenntnisse über die Auswirkungen von Beschaffung auf das Wohlergehen und die Erzeugung sozioökonomischer Vorteile in Deutschland

Die in Deutschland zu bewältigenden aktuellen Herausforderungen spiegeln sich in seiner relativen Leistung bei den Dimensionen des OECD-Well-Being Frameworks wider; diese Dimensionen werden von strategischer öffentlicher Beschaffung beeinflusst. Zu den Herausforderungen gehören beispielsweise eine alternde Gesellschaft, die einen steigenden Bedarf an teurer Gesundheitsversorgung hat, die Luftqualität in den Städten und steigende Mietpreise. Öffentliche Beschaffung spielt in all diesen Bereichen eine Rolle und bietet Mittel zur Verbesserung des allgemeinen Gesundheitszustandes der Bürger, der Luftqualität und der Erschwinglichkeit von Wohnraum. Eine empirische Bewertung des Einflusses der öffentlichen Beschaffung auf das Wohl der Bevölkerung erfordert jedoch zuverlässige Datenquellen und eine geeignete Methodik.

Eine Messung der Auswirkungen öffentlicher Beschaffung im Allgemeinen kann durch einen Teilaspekt des OECD Well-Being Frameworks strukturiert werden, nämlich die für zukünftiges Wohlbefinden notwendigen Kapitalarten. Dieses Kapitel konzipiert zum einen, wie das OECD Well-Being Framework als analytische Linse dienen kann. Zum anderen wird jeder zukunftsorientierte Aspekt des OECD Well-Being Frameworks (alle Kapitalarten) im Hinblick auf die öffentliche Beschaffung und die Leistung Deutschlands berücksichtigt. Dieses Kapitel untersucht beides und bietet zudem Beispiele aus anderen Ländern, die erfolgreich Aspekte der Auswirkungen öffentlicher Beschaffung quantifiziert haben.

Das OECD Well-Being Framework umfasst die Faktoren, die über das Wirtschaftswachstum hinausgehen und auf die öffentliche Beschaffung die größten Auswirkungen haben kann. Dieser Ansatz ermöglicht eine umfassende Identifizierung der Kanäle, über die öffentliche Beschaffung genutzt werden kann, um die Wirtschaft, die Umwelt und die Gesellschaft zu beeinflussen. Das OECD Well-Being Framework (siehe Abbildung 1.5) kann daher verwendet werden, um die Auswirkungen der öffentlichen Beschaffung auf die vier Arten von Kapital, die für zukünftige Lebensqualität wichtig sind (Wirtschafts-, Natur-, Human- und Sozialkapital), abzuschätzen. Umfang und Nutzung öffentlicher Beschaffung sollten zunächst auf einer disaggregierten Ebene und dann auf einer aggregierten Ebene als Teil eines umfassenden Analyseansatzes gemessen werden. Die Messung muss die Vorteile für Konsumenten (well-being-benefits) berücksichtigen, die aus der Beschaffungstätigkeit resultieren.

Abbildung 1.5. Öffentliche Beschaffung und nachhaltiges Wohlergehen im Zeitablauf



Quelle: Illustration der Autoren.

Regionale strategische Ziele, wie sie in bestehenden Dokumenten wie der Europa 2020-Strategie (Feld 1.2) definiert sind, spiegeln diese Elemente des Wohlergehens wider. Öffentliche Beschaffung kann daher einer der Hebel sein, die zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

Feld 1.2. Europa 2020-Strategie

Die Europa 2020-Strategie ist die Agenda der EU für Wachstum und Beschäftigung, bei der intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum im Vordergrund stehen. Ziel ist es, die strukturellen Schwächen in der europäischen Wirtschaft zu überwinden, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Region zu verbessern und eine nachhaltige soziale Marktwirtschaft aufzubauen, indem die folgenden Ziele umgesetzt werden:

Beschäftigung

- 75% der 20- bis 64-Jährigen sind erwerbstätig

Forschung und Entwicklung (F&E)

- 3% des EU-BIP sollen in F & E investiert werden

Klimawandel und Energie

- Treibhausgasemissionen 20% niedriger als 1990
- 20% der Energie stammen aus erneuerbaren Energien
- 20% Steigerung der Energieeffizienz

Bildung

- Schulabbrecherquote unter 10%
- mindestens 40% der Personen im Alter von 30-34 Jahren haben Hochschulabschluss

Armut und soziale Ausgrenzung

- mindestens 20 Millionen Menschen weniger in Armut und sozialer Ausgrenzung oder von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht.

Beschäftigung hängt sowohl mit dem Humankapital als auch mit dem Wirtschaftskapital zusammen, kann aber auch soziale Auswirkungen haben, da eine Beschäftigungszuwachs zur sozialen Integration beiträgt. Forschung und Entwicklung ist eine Investition in das wirtschaftliche Kapital. Klimawandel und Energie sind zwei Aspekte des Umweltkapitals. Einkommensarmut kann das Vorhandensein von Wirtschaftskapital auf Einzel- und Haushaltsebene entweder verringern oder begrenzen, während soziale Ausgrenzung ein Risikofaktor für das Sozialkapital sein kann. Alle diese Bereiche können durch den wirksamen Einsatz öffentlicher Beschaffung verbessert werden.

Quelle: Europäische Kommission (2010), *Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*.

Die folgende qualitative Beschreibung der möglichen Verbindungen zwischen öffentlicher Beschaffung und den vier Bereichen des Kapitals für zukünftiges Wohlergehen gibt Aufschluss darüber, wie öffentliche Beschaffung als strategisches Instrument zur Verbesserung des Lebens der Bürger eingesetzt werden kann.

Wirtschaftskapital bezieht sich auf das produzierte Kapital (materiell und immateriell) und auf finanzielle Vermögenswerte, die dem Einzelnen materielle Lebensbedingungen bieten. Das Wirtschaftskapital kann durch die Qualität der öffentlichen Ausgaben und der Entwicklung geprägt werden (z. B. preisunabhängige Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität auf Unternehmensebene, KMU-Entwicklung, öffentliche Investitionen und Innovationen). Alle diese Faktoren tragen auf unterschiedliche Weise zur wirtschaftlichen Entwicklung bei (z. B. Lagerbestände, Ströme oder Risikofaktoren).

Öffentliche Beschaffung kann Unternehmen dazu anregen, wettbewerbsfähiger, produktiver und innovativer zu sein, und Unternehmen wiederum können Bürgern Arbeitsplätze und Einkommen bieten. Häufig konzentrieren sich Staaten auf die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen oder auf Innovationsförderung durch Beschaffung. **Öffentliche Beschaffung kann eine effektive Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen ermöglichen, indem sie die Schaffung von Wohlstand in der gesamten Wirtschaft unterstützt.**

Naturkapital bezieht sich auf einzelne Wirtschaftsgüter wie Energie-, Wasser- und Bodenressourcen sowie auf umfassendere Ökosysteme (d. h. das gemeinsame Funktionieren oder die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Umweltgütern, wie sie in Wäldern, Böden, Gewässern und der Atmosphäre zu beobachten sind). Naturkapital kann direkt als Beitrag für die wirtschaftliche Produktion genutzt werden. Es bietet auch der Wirtschaft einige Vorteile, wenn die Umwelt effektiv gemanagt wird (z. B. saubere Luft, sauberes Wasser oder Grünflächen). Dieser Nutzen wiederum trägt auch zum Wohlergehen der Bevölkerung bei. So können beispielsweise Verbesserungen der Lebensqualität und des Gesundheitszustandes des Einzelnen eine höhere Teilhabe am Arbeitsmarkt unterstützen, was zu weiterem Wohlstand und wirtschaftlichen Gewinnen führt.

Durch eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung können Staaten ihre eigenen Umweltauswirkungen reduzieren und gleichzeitig eine Nachfrage nach umweltfreundlichen Lösungen erzeugen. Dies wiederum kann dazu beitragen, „grüne“ Lösungen zu verbreiten oder wirtschaftlich nutzbar zu machen. Über diese Interaktion mit dem Wirtschaftskapital hinaus kann umweltfreundliche öffentliche Beschaffung einen positiven Effekt auf das Humankapital haben, indem beispielsweise die negativen Auswirkungen einer schlechten Luftqualität verringert werden. **Öffentliche Beschaffung kann durch umweltfreundliche Ansätze zu einer angemessenen Nutzung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen beitragen.**

Humankapital bezieht sich auf die Fähigkeiten, Kompetenzen und den Gesundheitszustand der Bürger. Die staatliche Aufgabe bei der Förderung dieses Kapitals besteht darin, den Bürgern Zugang zu hochwertigen Bildungs-, Ausbildungs- und lebenslangen Lernangeboten sowie zu Gesundheitssystemen zu verschaffen. Bildung, Qualifikationen sowie Gesundheit sind eigenständige Aspekte für das Wohlergehen der Menschen. Darüber hinaus tragen eine gestiegene Lebenserwartung, eine Verbesserung des öffentlichen Gesundheitswesens und eine Erhöhung des Qualifikationsniveaus von Arbeitskräften allesamt durch eine höhere (und qualitativ hochwertigere) Arbeitsmarktteilnahme zum Wohlergehen und zum Wirtschaftswachstum bei. Außerdem kann der leichte Zugang zu (qualitativ hochwertiger) Bildung das Arbeitsethos einer Gesellschaft sowie die Einstellung der Bürger zur öffentlichen Ordnung (wie z. B. öffentlicher Dienst oder Einhaltung der Steuervorschriften) beeinflussen.

Öffentliche Investitionen ermöglichen dem Einzelnen einen besseren Zugang zu Bildungs- und medizinischen Einrichtungen und erhöhen die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen in diesen Bereichen. Eine effiziente und effektive öffentliche Beschaffung im Gesundheitswesen trägt zu einer qualitativ hochwertigeren Gesundheitsversorgung und besseren medizinischen Geräten bei, was wiederum zu einer höheren Lebenserwartung führt (und zu einer größeren Zahl von Bürgern, die länger bei guter Gesundheit leben). Diese Gewinne könnten in niedrigere Gesundheitsausgaben und eine höhere Erwerbsbeteiligung umgerechnet werden, was direkt zu wirtschaftlichen Gewinnen führt. Ebenso kann die effektive Beschaffung von Bildungsinfrastruktur und -ressourcen das Bildungssystem eines Landes unterstützen. **Öffentliche Beschaffung kann zur Entwicklung des Humankapitals in der gesamten Gesellschaft beitragen.**

Sozialkapital umfasst Vertrauen (sowohl speziell in öffentliche Institutionen als auch das Vertrauen der Bürger im Allgemeinen) sowie soziale Netzwerke, kooperative Normen und Aspekte der Regierung. Darüber hinaus können Akte des bürgerschaftlichen Engagements (z.B. Freiwilligenarbeit und Teilnahme an Wahlen) als Investitionen (Zuflüsse) in den Bestand des Sozialkapitals betrachtet werden. Soziale Ressourcen erhalten das Umfeld, in dem andere Kapitalarten gedeihen können. So können beispielsweise Investitionen in soziale Ressourcen ein vorhersehbares Geschäftsklima schaffen, gemeinsame

Maßnahmen zur Förderung der effizienten Ressourcenallokation ermöglichen, die Produktion öffentlicher Güter (z. B. persönliche Sicherheit) fördern und den Erhalt geteilter Vermögenswerte (z. B. Ökosysteme) fördern. Die Erhöhung des Sozialkapitals ist besonders wichtig im Hinblick auf die Integrität und Transparenz der Vergabestellen. So können die Staaten beispielsweise durch E-Vergabe die Transparenz der öffentlichen Ausgaben erhöhen und einen breiten Zugang zu potentiellen Auftragnehmern sicherstellen. **Öffentliche Beschaffung kann durch eine gute Regierungsführung und die Unterstützung des Vertrauens in öffentliche Einrichtungen zum Sozialkapital beitragen.**

Die oben genannten Dimensionen nachhaltigen Wohlergehens sind nicht voneinander unabhängig. Die Förderung der Interaktion zwischen ihnen kann zu Synergieeffekten führen. So können beispielsweise gezielte öffentliche Investitionen die Umwelt verbessern oder die soziale Integration wie auch die Bildungsqualität erhöhen. Daher kann eine Tätigkeit, die den Einsatz öffentlicher Aufträge beinhaltet, zu integrativem Wachstum und zukünftigem Wohlstand in vielen Bereichen beitragen.

Viele Staaten haben versucht, den Einfluss öffentlicher Beschaffung isoliert auf jeden der einzelnen Kapitalbereiche zu bewerten. In jedem Bereich gibt es zahlreiche Indikatoren für öffentliche Beschaffung, die Staaten helfen können, den Beitrag der Beschaffung zum Wohl der Bevölkerung zu bewerten. Die folgenden Abschnitte von Kapitel 1 analysieren das Wirtschafts-, Natur-, Human- und Sozialkapital bezogen auf Deutschland unter Verwendung verfügbarer und relevanter Daten. Beispiele aus anderen Ländern ergänzen diese Analyse, um zu zeigen, wie der Einfluss öffentlicher Beschaffung in jedem der vier Bereiche gemessen werden kann.

1.2.1. Wirtschaftskapital

Öffentliche Beschaffung in Deutschland macht schätzungsweise 15% des BIP aus. Dies entspricht Waren, Bau- und Dienstleistungen in einem Wert von rund 500 Milliarden Euro (OECD, 2015^[18]), die in 2,4 Millionen Vergabeverfahren pro Jahr beschafft werden. Die Ausgaben für öffentliche Aufträge machen 34% der gesamten Staatsausgaben in Deutschland aus. Das deutsche öffentliche Beschaffungssystem ist außerdem stark dezentralisiert, da fast 78% der öffentlichen Aufträge auf der Ebene von Ländern und Kommunen vergeben werden.

Der deutsche Vergabemarkt ist groß und macht einen relativ großen Teil der Staatsausgaben aus. Aus diesem Grund hat Deutschland das Potential, das Wohlergehen durch eine Effizienzsteigerung seines Beschaffungswesens deutlich zu steigern. Der hohe Grad der Dezentralisierung in Deutschland stellt jedoch eine Herausforderung dar, der es Rechnung zu tragen gilt (siehe Kapitel 3), auch in Bezug auf die Datenerhebung zu öffentlichen Aufträgen.

Weltweit erkennen Staaten zunehmend, dass der Wert eines Produkts nicht nur durch den Kaufpreis ausgedrückt wird. Beschaffer verfolgen nun einen ganzheitlicheren Ansatz und versuchen, den Wert zu steigern, anstatt nur die Kosten zu senken. In diesem Zusammenhang haben, wie oben erwähnt, Konzepte wie das Category Management (Kategoriemanagement), bei dem Beschaffungen und Vergaben in Produktgruppen verwaltet werden, und die Lebenszykluskostenrechnung, bei der die Kosten über den gesamten Lebenszyklus des Produkts betrachtet werden, zwangsläufig die Art und Weise, wie die Kosten oder der Wert einer Ware oder Dienstleistung berechnet werden, komplexer gemacht. Feld 1.3 veranschaulicht ein von Neuseeland entwickeltes System zur Berechnung von Einsparungen.

Feld 1.3. Berechnung der Einsparungen aus All-of-Government-Verträgen in Neuseeland

All-of-Government (AoG)-Verträge nutzen die kollektive Kaufkraft der öffentlichen Hand in Neuseeland, indem sie einheitliche Aufträge für die Lieferung ausgewählter Massengüter und Dienstleistungen abschließen. Vor der Ausschreibung wird die Machbarkeit und der Nutzen, der sich aus einem AoG-Vertrag ergeben kann, von der zentralen Beschaffungsbehörde Neuseelands, New Zealand Government Procurement (NZGP), geprüft.

Einsparungen aus AoG-Verträgen werden dem Kabinett zusammen mit einer rollierenden Prognose der erwarteten Einsparungen aus bestehenden und neu entstehenden AoG-Verträgen gemeldet. Die Grundlage der Berechnungsmethode ist die Berechnung der Preisdifferenz zwischen dem, was ein einzelner öffentlicher Auftraggeber realistischweise an einen Auftragnehmer zahlen würde (Basis-Marktpreis), und der durch einen aggregierten AoG-Vertragspreis für denselben Artikel erzielten Vergünstigung. Die Lieferanten stellen Daten mit einem Gesamteinsparungsbetrag zur Verfügung, der nach dem Wert der Ausgaben im Vertrag berechnet wird.

Bei der Etablierung einer neuen AoG-Kategorie oder der Überprüfung einer bestehenden AoG-Kategorie wird im Rahmen der Marktanalyse für jede Produktgruppe der Basismarktpreis ermittelt. Sie werden aus einer Reihe von Quellen ermittelt, die einen Request For Information (RFI)-Prozess, eine Überprüfung der bestehenden vertraglichen Preise, allgemeine Markterkenntnisse sowie Gespräche mit Unternehmen beinhalten können.

Um die auf dem Markt erzielten Preisnachlässe besser widerzuspiegeln, hat NZGP die öffentlichen Auftraggeber Kategorien zugeordnet anhand von unterschiedlichen Parametern je nach Produkt oder Dienstleistung. So kann beispielsweise die Kategorie IT-Hardware die Agenturgröße entsprechend der Anzahl der Mitarbeiter und die Kategorie Kraftfahrzeuge die Agenturgröße basierend auf der Größe ihrer Flotte bestimmen.

Die Einsparungsmethodik gibt nur indikative Einsparungen an. Einige Arten von Einsparungen oder andere Formen der Wertschöpfung werden nicht ausgewiesen, wie z. B.:

- Vermeidung der Ausschreibungskosten für die
- Preissicherheit
- allgemeine Geschäftsbedingungen
- Reduzierung der Rechtsberatungsgebühren
- konsolidierte Rechnungsstellung
- verbesserte Berichterstattung
- Leichtigkeit des Prozesses und der Umstellung
- Fähigkeit, die Leistung zu steigern und Probleme zur Lösung zu liefern.

Quelle: (New Zealand Government Procurement, 2015^[19]), *Standard reporting methodologies: All-of-Government contracts*.

Wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass innovative Unternehmen schneller wachsen und produktiver sind, was zu mehr Beschäftigung und Produktionswachstum führt. Die öffentliche Hand kann öffentliche Beschaffung als nachfrageseitiges Instrument zur Innovationsförderung nutzen. Die Nutzung der Staatsausgaben als Nachfragequelle hat viele Vorteile. Sie ermöglicht es Unternehmen, höhere Einstiegskosten zu tragen und eine kritische Masse für die Produktion innovativer Produkte zu schaffen, die sicherstellen, dass solche Projekte profitabel sind. Aus diesem Grund können staatliche Ausgaben als Nachfragequelle Innovation mit der Produktion größerer Mengen verbinden (Geroski, 1990^[20]).

Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland bei den Innovationsindikatoren gut ab. Im vom Weltwirtschaftsforum erstellten Global Competitiveness Index 2017-18 belegte Deutschland bei den Indikatoren „Innovation“ und „Schaffung eines fruchtbaren Wirtschaftsökosystems“ den fünften Platz unter 137 Ländern (World Economic Forum, 2017^[21]). Deutschland hat außerdem die vierthöchsten Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) unter den OECD-Ländern. Diese beliefen sich 2016 auf 104,4 Milliarden US-Dollar (OECD, 2018^[22]). Eine kurze Liste internationaler sozioökonomischer Leistungsindikatoren findet sich in Anhang 1.B.

Ein auf den statistischen Bedarf ausgerichtetes Messsystem kann bei der Erstellung und Interpretation grundlegender Zahlen über die Staatsausgaben helfen. Es kann auch dazu beitragen, die Frage zu klären, wie in welchem Ausmaß Staaten Forschung, Entwicklung und Innovation fördern sollten. Diese Daten können über Datenbanken öffentlich zugänglich gemacht werden, um Wettbewerb, Transparenz und Offenheit der Vergabeverfahren zu gewährleisten. Die Veröffentlichung von Daten hilft Staaten außerdem, die Vorgaben internationaler und nationaler Strategien und Regeln einzuhalten (Appelt and Galindo-Rueda, 2016^[23]). Das Fallbeispiel aus den USA in Feld 1.4 zeigt, dass die Analyse relevanter Datensätze eine Entscheidungshilfe für politische Maßnahmen und Investitionen sein kann, so dass Regierungen sinnvollere politische Entscheidungen treffen können, die größere positive Auswirkungen haben.

Feld 1.4. Messung der Auswirkungen von Beschaffung auf Innovation in den Vereinigten Staaten

Die US-Regierung führte eine Evaluation von Daten der öffentlichen Beschaffung im Verteidigungsbereich der National Archives and Records Administration (NARA) durch, um die Auswirkungen der Ausgaben auf die Innovationsbeschaffung zu bewerten. Zur Durchführung der Analyse verwendeten die USA Daten eines längeren Zeitraumes (1996-2003).

Die Analyse umfasste einen Vergleich zwischen Auftragnehmern, die: 1) in der Vergangenheit an öffentlichen Ausschreibungen beteiligt waren, aber nicht erfolgreich waren; und 2) diejenigen, die erfolgreich waren. Zu den Daten gehörten die Höhe der Ausgaben, die alle Unternehmen für F&E-Tätigkeiten aufgewendet hatten, sowie die Auswirkungen von Regierungsaufträgen auf die Gesamteinnahmen dieser Unternehmen. Schließlich untersuchten Analysten die Zusammenhänge zwischen mit Anträgen dieser Unternehmen auf Erteilung neuer Patente und früheren Verpflichtungen im Zusammenhang mit Patenten.

Die Ergebnis der Analyse zeigte, dass Unternehmen, die in der Vergangenheit an öffentlichen Aufträgen beteiligt waren, doppelt so häufig F&E-Ausgaben meldeten wie Unternehmen, die keinen Auftrag der US-Bundesregierung erhalten hatten. Darüber hinaus stiegen die F&E-Ausgaben der Unternehmen, die an den Staat geliefert hatten, um 0,2%, wenn der Wert der im Vorjahr abgeschlossenen öffentlichen Aufträge um 10% gestiegen war. Der größte Anstieg der von den Unternehmen getragenen F&E-Aktivitäten wurde jedoch durch Aufträge verursacht, die nicht speziell für F&E-Aktivitäten bestimmt waren, nämlich solchen, die im Rahmen einer normalen verteidigungsbezogenen Ausschreibung vergeben wurden.

Quelle: (Appelt and Galindo-Rueda, 2016^[23]), Measuring the Link between Public Procurement and Innovation, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlvc7sl1w7h-en>.

Staaten können Innovation anregen, indem sie die Beteiligung von KMU an öffentlichen Aufträgen erhöhen. Die verstärkte Beteiligung von KMU an Vergabeverfahren ist ein weiterer Bereich der Vergabepolitik mit erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen (Wright, Westhead and Ucbasaran, 2010^[24]). In Deutschland ist die Wirkung besonders ausgeprägt, da die deutsche Wirtschaft von KMU dominiert wird, die mehr als die Hälfte des BIP erwirtschaften und über die Hälfte aller Arbeitsplätze in

Deutschland schaffen (BMWi, o.J.^[25]). Die Entwicklung von KMU trägt somit durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten zum Human- und Sozialkapital bei. Dies wiederum trägt zur Entwicklung von Kenntnissen und Fähigkeiten der Menschen bei, und kann zu einer Verbesserung der sozialen Integration führen.

In Deutschland entfällt ein hoher Anteil der Unternehmen unterschiedlicher wirtschaftlicher Dimension auf KMU. Zum Beispiel: 99,6% der Unternehmen in Deutschland sind KMU, 82% der Auszubildenden sammeln ihre Erfahrungen in KMU und fast 59% der Arbeitskräfte ist in KMU beschäftigt (BMWi, 2017^[26]). Auch der Anteil von KMU an öffentlichen Aufträgen in Deutschland ist mit 48% des gesamten Vergabewertes deutlich höher als im europäischen Durchschnitt (29%). Der hohe Anteil der an KMU vergebenen Aufträge zeigt die Bedeutung ihrer Rolle in der Volkswirtschaft und bei der Lieferung von Waren und Dienstleistungen an die öffentliche Hand (Europäische Kommission, 2016^[27]).

Unternehmen, die mehr öffentliche Aufträge aus Vergabeverfahren erhalten, verzeichnen signifikante Wachstumssteigerungen, die weit über die Vertragslaufzeit hinaus anhalten. Der Gewinn von mindestens einem Auftrag in einem bestimmten Quartal erhöht das Unternehmenswachstum im Quartalsverlauf um beachtliche 2,2 Prozentpunkte (Ferraz, Finan and Szerman, 2015^[28]). Neue und wachsende Kleinunternehmen fördern das Wirtschaftswachstum, indem sie Innovationen fördern, bestehende Unternehmen zur Steigerung ihrer Produktivität veranlassen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen (Wright, Westhead and Ucbasaran, 2010^[24]). Daher kann eine stärkere Beteiligung von KMU an Vergabeverfahren das Wirtschaftswachstum stimulieren.

Deutschland verfügt im Allgemeinen über ein unternehmensfreundliches Umfeld und einen günstigen kartellrechtlichen Rahmen, gemessen an den Indikatoren der Produktmarktordnung (ein international vergleichbares Bündel an Indikatoren, mit dem der Grad gemessen wird, zu dem politische Maßnahmen den Wettbewerb in Bereichen des Produktmarktes (in denen Wettbewerb möglich ist) fördern oder behindern (OECD, o.J.^[29]). Wie in der OECD-Studie *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits* erörtert, bemühen sich Staaten insbesondere darum, in Anerkennung des Beitrags, den KMU für Beschäftigung, Produktivität und Innovation leisten, ein für ihr Wachstum günstiges Umfeld zu schaffen. Auf diese Weise können Staaten das Potential der KMU zur Förderung des wirtschaftlichen Wohlstands und des Wohls der Bürger voll ausschöpfen. Diese Bemühungen umfassen „harte“ und „weiche“ Aspekte des Unternehmensumfelds, einschließlich des institutionellen und regulatorischen Rahmens, des Marktzugangs, des Zugangs zu Ressourcen und der Unternehmenskultur (OECD, 2018^[30]).

Diese Studie ergab, dass sich Staaten bei der Wirksamkeitsanalyse von Strategien zur Unterstützung von KMU für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen verschiedene Aspekte konzentrieren. Dabei ist der Anteil der an KMU vergebenen Aufträge der häufigste gemeinsam genutzte Indikator. So hat die irische Regierung beispielsweise eine Strategie zur Erhöhung der Beteiligung von KMU an öffentlichen Ausschreibungen festgelegt. Um den Erfolg der Strategie kontinuierlich zu evaluieren und relevante Datenpunkte zu erheben, hat sie ihre Datenerhebungs- und Analysefähigkeiten erhöht, wie in Feld 1.5 beschrieben.

Feld 1.5. Aufbau einer Plattform zur Durchführung von KMU-Analysen in Irland

Die „*High-Level Group on SME Access to Public Procurement*“ (Spitzengruppe für KMU Zugang zu öffentlichen Aufträgen) wurde vom irischen Office of Government Procurement (Büro für öffentliche Beschaffung, OGP) eingerichtet, um sich auf politische Maßnahmen und Strategien zu konzentrieren, die KMU bei der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen unterstützen. Um den Fortschritt der Strategie zur Erhöhung der Beteiligung der KMU an öffentlichen Vergabeverfahren fortlaufend zu evaluieren, ist ein zuverlässiger Maßstab für die Analyse sowie ein robustes System zur kontinuierlichen Datenerhebung wichtig.

Ende 2014 startete das OGP ein Programm zur Erhebung und Analyse detaillierter nicht-gehaltsbezogener Ausgaben des öffentlichen Dienstes. Viele öffentlich finanzierte Einrichtungen, darunter Schulen, Krankenhäuser, uniformierte Dienste und große zentrale Regierungsstellen, kamen für die Datenerhebung in Betracht. Das Projekt umfasste die Erhebung von Daten von 64 öffentlichen Einrichtungen und die Analyse von Tausenden von Kontocodes in Zusammenhang mit fast vier Millionen Zahlungsvorgängen. Diese 64 Einrichtungen des öffentlichen Dienstes wurden entsprechend dem Umfang der Vergabeausgaben in ihren Sektoren priorisiert. Das Projektteam musste die Daten anreichern (d. h. bereinigen), kategorisieren und analysieren, um einen zuverlässigen Datensatz und eine solide Faktengrundlage zu schaffen für die Vielen, die ein Interesse daran hatten, zu identifizieren, wo Steuergelder im Rahmen der öffentlichen Beschaffung ausgegeben werden. OGP hat über 35 000 Unternehmen klassifiziert und in die analysierten Daten zu öffentlichen Ausgaben einbezogen.

Die Datenerhebung war zwar nicht vollständig, diente aber als Ausgangspunkt für zukünftige Berichtsrunden. Durch die Verwendung einer robusten Methodik waren die Daten für die Ausgaben in der gesamten öffentlichen Verwaltung repräsentativ.

Im März 2015 veröffentlichte das OGP die „*Public Service Spend and Tendering Analysis*“ für 2013. Die OGP beabsichtigt, jedes Jahr einen Jahresbericht über die analysierten Ausgaben und die Ausschreibungstätigkeiten zu erstellen. Die erste Analyse ergab, dass:

- 93% (2,559 Mrd. EUR) der analysierten Ausgaben in Irland vergeben wurden (davon 1,67 Mrd. EUR für irische KMU).
- 7% (183 Mio. EUR) des Wertes der analysierten öffentlichen Dienstleistungsausgaben auf Unternehmen mit Sitz außerhalb der Republik Irland entfielen

Quelle: (Office of Government Procurement, 2015^[31]), *High Level Group on SME Access to Public Procurement: Progress Report*.

Der von der irischen Regierung gewählte Ansatz kann nur dann erfolgreich sein, wenn Zugang zu ausreichenden Daten über das öffentliche Auftragswesen besteht. Wo dies nicht möglich ist, müssen die Staaten andere Wege zur Bewertung der Auswirkungen ermitteln. Da es an einem Gesamtüberblick über die Beschaffungsausgaben fehlte, führte die neuseeländische Regierung eine umfassende Unternehmensbefragung durch, um den Erfolg ihrer Vergabepolitik zu bewerten (siehe Feld 1.6).

Feld 1.6. Befragung der Geschäftswelt in Neuseeland

Die neuseeländische Regierung verfügt über begrenzte Informationen über die Beschaffungstätigkeiten der öffentlichen Auftraggeber. Infolgedessen entwickelte das New Zealand Government Procurement (NZGP) im Jahr 2014 eine jährliche Unternehmensbefragung, um die Erfahrungen der Unternehmen mit Vergabeprozessen zu ermitteln.

Die Umfrage wurde allen Unternehmen geschickt, die auf der nationalen E-Vergabe-Plattform registriert sind. Sie war auch für Unternehmen auf der NZGP-Website öffentlich zugänglich. Im Jahr 2017 nahmen über 2.000 Unternehmen teil.

Die Umfrage befragte Unternehmen zu ihren Erfahrungen mit öffentlicher Beschaffung über den gesamten Lebenszyklus – vom ersten Engagement auf dem Markt und Innovation bis hin zum Vertrags- und Beziehungsmanagement. Als Ergebnis der Umfrage führt das NZGP nun jedes Jahr Initiativen zur Verbesserung des Systems durch. Die Ergebnisse der Umfrage 2017 zeigten Veränderungen gegenüber früheren Umfragen, wie z. B.:

- Das Vertragsmanagement hat sich weiter verbessert, wobei die Unternehmen die Leistungen ihrer Vertragsmanager im Vergleich zu 2016 in jeder Kategorie positiver bewerten.
- Bei den meisten Maßnahmen, die direkt mit der Umfrage 2016 vergleichbar sind, hat sich die Situation verbessert.
- Seit 2014 ist der Prozentsatz der Unternehmen, die die Regierung nicht als Kunden empfehlen würden, zurückgegangen.
- Kleinere Unternehmen waren im Allgemeinen noch immer negativer hinsichtlich öffentlicher Aufträge als größere.

Quelle: (New Zealand Government Procurement, 2017^[32]), *New Zealand Government Procurement Business Survey 2017*

1.2.2. Naturkapital

Öffentliche Beschaffung beeinflusst Naturkapital durch die sorgfältige Nutzung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen. Ökologische öffentliche Beschaffung bezieht sich beispielsweise auf den Kauf umweltfreundlicher Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen (Europäische Kommission, o.J.^[33]). Wenn die Kaufkraft der öffentlichen Hand für die Beschaffung umweltfreundlicher Produkte genutzt wird, kann sie zu nachhaltigem Konsum und zu einer nachhaltigen Produktion beitragen.

Dies ist ein wichtiger Politikbereich für Deutschland, zumal das Land aufgrund seiner Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2017^[34]) bis 2050 treibhausgasneutral werden will. Dies ist eine bedeutende Veränderung für eine Industrienation, die die höchsten CO₂-Gesamtemissionen in Europa aufweist. In Deutschland wurde die Umweltpolitik lange Zeit als Belastung für Wirtschaftstätigkeit angesehen. Mittlerweile wird zunehmend argumentiert, dass eine gut durchdachte Umweltpolitik Innovationen fördern und Gewinne bei Rentabilität und Produktivität erzielen kann. Darüber hinaus sind einige Beobachter der Meinung, dass diese Gewinne die Kosten für die Umsetzung der Politik überwiegen können (Kozluk and Zipperer, 2014^[35]).

Eine Wirkungsanalyse umweltfreundlicher Vergabeverfahren ist aufgrund der immateriellen und komplexen Auswirkungen und Folgen eine Herausforderung. Umweltaspekte umfassen ein breites Spektrum von Politikbereichen, wie z. B. die Nutzung sauberer Energie, die Wasserqualität (einschließlich der Meere und Flüsse), die Verringerung der Umweltverschmutzung (was zu gesundheitlichen Verbesserungen führt) und die Minimierung von CO₂-Emissionen.

Um umweltfreundliche Vergabeverfahren umzusetzen, nutzen Staaten zunehmend die Lebenszykluskostenrechnung, in dem Bestreben, Art und Weise, in der der Wert eines Produkts oder einer Dienstleistung quantifiziert wird, zu ändern, so dass in diese Werte Umweltbelange einbezogen werden. Während die Vorlaufkosten für umweltfreundliche Produkte höher sein können, empfiehlt die Europäische Kommission bei der Bewertung eines Produkts oder einer Dienstleistung den Kaufpreis nur als eine der Kostenkomponenten im gesamten Prozess des Erwerbs, des Besitzes und der Entsorgung einer Ware oder Dienstleistung zu betrachten. Das bedeutet, dass alle Kosten berücksichtigt werden, die während der Lebensdauer des Produkts, der Arbeit oder der Dienstleistung anfallen, einschließlich:

- Kaufpreis und alle damit verbundenen Kosten (Lieferung, Installation, Versicherung und mehr)
- Betriebskosten, einschließlich Energie-, Kraftstoff- und Wassereinsatz, Ersatzteile und Wartung
- Kosten am Ende der Nutzungsdauer (z. B. Stilllegung oder Entsorgung) oder Restwert (z. B. Umsatzerlöse aus dem Verkauf von Produkten)
- die Kosten, die der Gesellschaft durch spezifische Umweltauswirkungen entstehen, wie beispielsweise durch den Klimawandel oder die Versauerung von Boden oder Wasser durch die Anwendung einer bestimmten Methode. (Europäische Kommission, 2016^[36]).

Zunächst wurde die Lebenszykluskostenrechnung als ökonomisches Instrument eingesetzt, mit dem Ziel, vergangene, gegenwärtige und zukünftige Kosten zu analysieren, um die kostengünstigste Option zu wählen. Die Lebenszykluskostenrechnung kann nun genutzt werden, um Umweltexternalitäten (oder indirekte Kosten) als direkte Kosten in die Wertschöpfungskette einzubeziehen.

Es gibt eine Reihe von Hindernissen für eine universelle und konsequente Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung, wie eine Studie des International Institute for Sustainable Development (IISD) zeigt. Aufgrund unterschiedlicher Kontexte und gesetzlicher Rahmenbedingungen wenden Beschaffer weltweit ein weites Spektrum von Konzepten, Formaten und Kostenstrukturplänen (Kostenaufgliederungen) in ihren Lebenszykluskosten-Analysen an. Eines der Hauptprobleme ist, dass laut Aussage der Beschaffer viele für die Berechnung von Lebenszykluskosten überhaupt keine belastbare Methodik anwenden (Perera and Morton, 2009^[37]).

Es gibt jedoch Beispiele dafür, dass die Lebenszykluskostenrechnung standardisiert zur Entwicklung quantitativer Analysen eingesetzt wird. Die Studie des IISD ergab auch, dass die Lebenszykluskostenrechnung nur bei ausgewählten Waren und Dienstleistungen praktikabel ist. Dies erklärt, warum eine quantitative Analyse von Verbesserungen bei umweltfreundlicher Beschaffung nur in bestimmten Kategorien erreicht wurde. Die Durchführung einer aussagekräftigen quantitativen Bewertung erfordert einen Vergleich zwischen den finanziellen und ökologischen Aspekten von umweltfreundlichen im Gegensatz zu nicht-umweltfreundlichen Produkten. Die Stadt Wien hat beispielsweise ein Programm aufgelegt, das eine Reihe von Bereichen identifiziert, in denen Verbesserungen quantitativ evaluiert werden können, wobei der Schwerpunkt auf der Verbesserung des Lebens der Bewohner der Stadt liegt (siehe Feld 1.7).

Feld 1.7. Quantitative Analyse einer verbesserten Lebensqualität in Wien

ÖkoKauf Wien ist ein von der Stadtverwaltung Wien eingerichtetes Programm. Ziel des Programms ist es, Waren und Dienstleistungen nach ökologischen Gesichtspunkten einzukaufen, um die Lebensqualität der Stadtbewohner positiv zu beeinflussen.

Die Stadt Wien verlangte von Unternehmen, dass sie hochwertige Produkte herstellen und die Anforderungen an Umweltverträglichkeit, Benutzerfreundlichkeit, Effizienz, Qualität und Arbeitsschutz erfüllen. Daten über die Anwendung von Umweltkriterien ermöglichten es der Stadt Wien, sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Bewertung der Wirksamkeit des Programms durchzuführen. Die Folgenabschätzung ergab eine signifikante Verbesserung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit, gemessen an einer Reihe von Indikatoren. Die Stadt gruppierte diese Ergebnisse dann in drei Vergabekategorien:

- umweltfreundliches Arbeiten in Wien (Beschaffung umweltfreundlicher Produkte wie Elektro- und Bürogeräte, Papier, Reinigungsmittel und Fahrzeuge)
- umweltfreundliche Gebäude in Wien (Beschaffung moderner, ressourceneffizienter Gebäudetechnologien)
- umweltfreundliches Leben in Wien (Beschaffung von regionalen und ökologischen Lebensmitteln für Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser und Seniorenheime).

Die mit dem Programms ÖkoKauf Wien erreichten Vorteile sind sowohl qualitativer als auch quantitativer Natur (siehe Tabelle unten).

Qualitative Auswirkungen	Quantitative Auswirkungen
Vorreiterrolle bei der Harmonisierung der Standards für ökologisches Bauen	Reduzierung der CO ₂ Emissionen um 15 000 Tonnen pro Jahr
Vorreiterrolle bei der Beschaffung nachhaltiger Reinigungsmittel	Kosteneinsparungen von 1,5 Millionen EUR pro Jahr durch moderne Gebäudetechnik
Verbesserung des Bewusstseins für die Auswirkungen von umweltfreundlichen Gebäuden	Effizienzsteigerung der Reinigungsmittel durch Reduzierung ihrer Anzahl um 40% und Erreichung des gleichen Ergebnisses
Sensibilisierung der Gesellschaft durch Medienkampagnen	Reduzierung der schädlichen Lösungsmittel um über 4 000 kg pro Jahr
Umsetzung etablierter sozial-ökologischer Kriterien durch Auftragnehmer.	Gesamtwirtschaftlicher Nutzen von 300 000 EUR pro Jahr.

Quelle: (Hatvan et al., 2014^[38]), *ÖkoKauf Wien: Protecting our climate and our environment*.

Durch das Programm ÖkoKauf Wien konnte die Stadt Wien eine ganzheitliche Bewertung der konkreten Umwelt- und finanziellen Wirkungen von Beschaffungsvorhaben vornehmen. Das Programm erreichte dies speziell mit dem Versuch, quantitative Wirkungsanalysen bei den einfacher messbaren Kategorien durchzuführen, und diese Bewertungen durch qualitative Analysen anderer, schwierig erfassbarer Bereiche zu ergänzen. Grundlage dafür waren detaillierte Kenntnisse über die von der Stadtverwaltung gekauften Waren und Dienstleistungen sowie ein Vergleich mit den in der Vergangenheit gekauften Waren und Dienstleistungen.

Wo Standards konkreter sind und Daten verfügbar, kann die öffentliche Hand einen besseren Einblick in die Eigenschaften der verwendeten Produkte und Dienstleistungen gewinnen. Dies kann auf nationaler Ebene geschehen, wenn die Auftraggeber einen Überblick über die Waren oder Dienstleistungen haben, die zentral beschafft werden. Dieser Ansatz wurde, wie unter Feld 1.8 beschrieben, in Kanada verfolgt, wo

Verbesserungen von Umweltvorgaben für zentral beschaffte Waren und Dienstleistungen im Laufe der Zeit nach Maßgabe der Verbesserungen bei den umweltfreundlichen Standards evaluiert werden.

Feld 1.8. Monitoring der kanadischen Politik für umweltfreundliche Beschaffung

Die kanadische Politik für umweltfreundliche Beschaffung wurde 2006 entwickelt, um eine umweltfreundliche Beschaffung zentral zu steuern sowie eine Grundlage für die Bewertung der Fortschritte bei der umweltfreundlichen Beschaffung zu schaffen. Die Umsetzungsstrategie für die Politik der umweltfreundlichen Beschaffung basiert auf folgenden Prinzipien:

- Integration von Überlegungen zur Umwelleistung in bestehende Beschaffungsprozesse, Richtlinien, Verfahren, Instrumentarien und Methoden unter Verwendung der Lebenszyklusanalyse
- Evaluation und Berichterstattung zur Unterstützung der kontinuierlichen Verbesserung der Integration der Ökobilanz in die Beschaffung
- koordinierter, landesweiter Ansatz zur Optimierung von Informationsaustausch und -vergleichbarkeit, sowie zur Leistungsmessung.

Ein wichtiger Teil der Umsetzung der politischen Strategie war die Einbeziehung von Umweltvorgaben und Bewertungskriterien in ein zentrales Beschaffungsmanagement, verwaltet von Public Works and Government Services Canada (PWGSC). Die von PWGSC verwalteten Rahmenverträge umfassen nun auch umweltfreundliche Beschaffungspläne. Die Pläne beschreiben die wichtigsten Umweltauswirkungen eines bestimmten Produkts und geben an, wie über den Rahmenvertrag die Waren oder Dienstleistungen auf eine Weise beschafft werden, die diese Auswirkungen entschärft. Ziel ist es, dass im Laufe der Zeit alle beschafften Artikel dem angestrebten umweltfreundlichen Standard näher zu bringen.

Kanada führt eine Leistungskontrolle der Strategie anhand einer „Scorecard“ durch. Diese Scorecard fasst verschiedene Kriterien zusammen: derzeit verwendeten Kriterien, in der laufenden Verlängerung enthaltene Kriterien und für die nächste Verlängerung erwartete Kriterien. Diese Informationen werden den Unternehmen mitgeteilt, so dass sie Zeit haben, sich auf die nächste Verlängerung vorzubereiten und so den Wettbewerb mit den Unternehmen aufrechtzuerhalten. Durch die Verfolgung des Umfangs dieser Kategorie kann die Scorecard den konkreten Nutzen kontinuierlich darstellen, der durch den Kauf des neuen, umweltfreundlicheren Produkts oder der neuen Dienstleistung erzielt wird.

Quelle: (OECD, 2015^[39]), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*.

Die oben genannten Ansätze basieren auf einem tiefen Verständnis der verschiedenen beschafften Produkte und Dienstleistungen sowie umfassenden Daten darüber, wie diese Produkte und Dienstleistungen im Laufe der Zeit in bestimmten Kategorien gekauft wurden. Wenn die Daten nicht umfassend sind, müssen alternative Ansätze verwendet werden, um die Auswirkungen einer umweltfreundlichen Beschaffung zu bewerten. Eine Studie aus dem Jahr 2008 stützte sich auf eine Stichprobe von Daten über die Anwendung grüner Kriterien durch sieben EU-Länder und stellte – basierend auf einer Reihe von Annahmen und Extrapolationen – quantitative Zusammenhänge mit der finanziellen Leistungsfähigkeit und CO₂-Reduzierung her (siehe Feld 1.9).

Feld 1.9. Erstellung eines auf Annahmen basierenden Wirkungsmodells

Im September 2008 forderte der Europäische Rat die Europäische Kommission auf, eine praktische Bewertungsmethode zu entwickeln, um die Fortschritte bei der umweltfreundlichen Beschaffung bis 2010 und danach zu evaluieren. Eine 2008 von den Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers, Significant und Ecofys durchgeführte Studie hat dazu beigetragen.

Die Studie wählte zehn Produktgruppen aus, die häufig von öffentlichen Einrichtungen in sieben EU-Ländern beschafft werden; dabei wurden Daten auch auf Grundlage der vorhandenen Daten und deren Qualität ausgewählt. Die Befragten wurden gebeten, anzugeben, ob ihre zuletzt abgeschlossenen Aufträge bestimmten umweltfreundlichen Kriterien entsprachen, die in der Studie definiert wurden. Die Studie verknüpfte diese Kriterien mit den wichtigsten Umweltauswirkungen während der Produktions- und Konsumphase von Produkten. Darüber hinaus wurden die Kriterien in „Core Green“ (das die wichtigsten Umweltauswirkungen berücksichtigt) und „Comprehensive Green“ (Kriterien für die insgesamt besten Umweltprodukte) unterteilt. Die Studie untersuchte dann, inwieweit die Kriterien für den Einkauf verwendet wurden, und wurde dann verwendet, um Annahmen über die Umweltauswirkungen der Produkte zu treffen. Schließlich identifizierte die Studie die nicht-umweltfreundlichen und umweltfreundlichen Produkte, die die Kriterien für jede Produktgruppe erfüllen.

Die Studie berechnete die finanziellen Auswirkungen der Anwendung von Umweltkriterien, indem sie die Kosten eines umweltfreundlichen Produkts mit denen eines nicht-umweltfreundlichen Produktes verglich. Die Analyse basierte weitestgehend auf dem Konzept der Lebenszykluskostenrechnung, so dass die Kosten für Anschaffung, Betrieb und Entsorgung berücksichtigt wurden. In jeder Phase ermittelte die Studie für jedes Produkt eine „Kostenquote“, das heißt, das Verhältnis der Kosten eines umweltfreundlichen Produkts zu den Kosten eines nicht-umweltfreundlichen Produkts. Dies geschah sowohl für Kernkriterien als auch für umfassende Umweltkriterien.

Die in dieser Studie verwendete Methodik hat Verallgemeinerungen zur Folge; daher gelten bei der Betrachtung der Ergebnisse einige Vorbehalte. So enthält die Studie beispielsweise keine vollständige Lebenszykluskostenanalyse für jede Produktgruppe, die es ermöglicht hätte, eine breitere Palette von Umweltaspekten zu bewerten. Stattdessen konzentrierte sich die Studie aufgrund der Datenbeschränkungen speziell auf die CO₂-Emissionen. Die Ergebnisse der Studie stützten sich auf diese Annahmen, um eine Bewertung der Nutzung und Leistung der umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung zu liefern. Nachfolgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen.

Kategorien	% des Gesamtwertes der Beschaffung nach umweltfreundlichen Kriterien			CO ₂ -Auswirkungen des umweltfreundlichen Ansatzes pro Funktionseinheit (negative Zahlen bedeuten eine Reduzierung der CO ₂ -Emissionen)		Finanzielle Auswirkungen des umweltfreundlichen Ansatzes pro Funktionseinheit (negative Zahlen bedeuten Kostensenkungen)	
	Core Green (Kernkriterien)	Comprehensive Green (umfassende Kriterien)	Nicht-umweltfreundlich	Core Green (Kernkriterien)	Comprehensive Green (umfassende Kriterien)	Core Green (Kernkriterien)	Comprehensive Green (umfassende Kriterien)
Reinigung	15%	33%	52%	0%	-100%	1%	-9%
Bauwesen	19%	18%	63%	-69%	-70%	-10%	-10%
Elektrizität	63%	17%	20%	-26%	-100%	1%	3%
Gastronomie	43%	0%	57%	0%	n/v	2%	n/v
Gartenarbeit	12%	14%	74%	-100%	-100%	2%	2%
Büro-IT	57%	3%	41%	-24%	-24%	1%	1%
Papier	5%	72%	23%	-97%	-89%	15%	19%
Textilien	40%	7%	53%	-76%	-76%	8%	8%

Transport	19%	0%	81%	-12%	n/v	-3%	n/v
Möbel	82%	0%	18%	n/v	n/v	n/v	n/v

Quelle: (PWC, 2009_[40]). *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU.*

Die obige Studie basierte auf einer makroökonomischen Sichtweise des Ausgabengrades in bestimmten Kategorien und der Frage, inwieweit Umweltkriterien auf diese Kategorien angewendet wurden. Diese Studie erforderte keine umfassende Sammlung von hochdetaillierten Daten auf Transaktionsebene. Ein solcher Ansatz kann nützlich sein, wenn nur begrenzte Daten verfügbar sind.

1.2.3. Sozialkapital

Öffentliche Beschaffung trägt zu den sozialen Ressourcen bei, indem es Vertrauen, Sicherheit und das Gefüge der Gesellschaft unterstützt. Soziale Ressourcen, sowohl formelle als auch informelle, bieten das Umfeld, in dem andere Arten von Kapital gedeihen können, z. B. durch ein stabiles Geschäftsklima. Im Bereich der öffentlichen Beschaffung bezieht sich das Sozialkapital auf die Integrität und Transparenz der mit Vergabe befassten Institutionen (einschließlich der E-Vergabe-Systeme). Sozialkapital ist eng mit dem Humankapital verbunden, da hochqualifizierte und bewusste Beschaffer ein hohes Maß an Integrität fördern können.

Im Rahmen eines Beschaffungsvorgangs können soziale Ergebnisse und Überlegungen berücksichtigt werden. Dieser Tätigkeitsbereich ist nicht zu verwechseln mit der Beschaffung von *Sozialdienstleistungen* (die oft als „soziale Beschaffung“, „*social procurement*“, bezeichnet werden). Viele Staaten führen die soziale Beschaffung getrennt von den eher kommerziellen Vergabeaktivitäten durch. Öffentliche Beschaffung kann das Sozialkapital auf verschiedene Weise verbessern und unterstützen:

- Soziale Ergebnisse können als Mehrwert für ein Vergabeprojekt geliefert werden. Dazu gehören die Schaffung von Arbeitsplätzen in einkommensschwachen Gebieten oder das Engagement für bestimmte Arten von Unternehmen, z.B. Unternehmen aus der Umgebung oder solche, deren Eigentümer Frauen sind.
- Durch zusätzliche Schritte wird sichergestellt, dass die Lieferkette von öffentlichen Auftragnehmern eine konforme oder verantwortungsvolle „Wertschöpfungskette“ aufweist, d. h. dass Subunternehmer verantwortungsvolle Geschäftspraktiken oder Verhaltensweisen wie faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen befolgen.
- Öffentliche Auftraggeber treffen bewusst Entscheidungen, um mit Unternehmen mit bestimmten Merkmalen zu arbeiten, wie z. B. mit Unternehmen, die sich im Besitz von Einwanderern befinden, mit Unternehmen, die Personen mit Behinderungen oder andere benachteiligte Gruppen beschäftigen.

Staaten, die die Durchführung sozialer Beschaffung überprüfen, messen den Anteil der öffentlichen Aufträge, bei denen Beschaffer die oben genannten Überlegungen berücksichtigt haben. Chile überprüft beispielsweise die Umsetzung von Sozialkriterien, indem es den Marktanteil (in Wert und Menge) von an Frauen vergebene öffentliche Aufträge erhebt; dabei werden Einzelpersonen anstatt Organisationen berücksichtigt (OECD, 2017_[41]). Wie bereits in Feld 1.10 beschrieben, evaluiert die polnische Regierung die Umsetzung ihres Nationalen Aktionsplans für nachhaltige öffentliche Beschaffung, indem sie eine Auswahl öffentlicher Aufträge analysiert, um den Anteil sozialverträglicher Vergabe festzustellen.

Feld 1.10. Monitoring der Einbeziehung von Sozialklauseln in Polen

Polens Nationaler Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung für 2013-2016 (NAP SPP) befasst sich mit umweltfreundlichen und sozial verantwortlichen öffentlichen Aufträgen. Die Umsetzung eines Großteils des Plans durch die öffentlichen Auftraggeber ist freiwillig, wobei einige Elemente obligatorisch sind, einschließlich der Verpflichtungen:

- die Anwendung von Sozialklauseln (wie die Klausel über „Reservierung“ von sozialverantwortlichen Verträgen, die Beschäftigungsklausel und die Arbeitsklausel) bei Beschaffungsvorhaben in Betracht zu ziehen, insbesondere beim Kauf von Dienstleistungen der allgemeinen und beruflichen Bildung und anderen
- Wirtschaftsteilnehmer von den Ausschreibungsverfahren auszuschließen, wenn sie mit der Zahlung von Steuern, Gebühren, Sozialversicherungsbeiträgen oder Krankenversicherungsprämien in Verzug sind oder rechtskräftig verurteilt wurden
- ungewöhnlich niedrige Vertragspreise im Verhältnis zu den Arbeitskosten und der Lohnfertigung zu klären
- soziale Aspekte der Bedürfnisse aller Menschen und Behinderten in die Beschreibung des Vertragsgegenstandes aufzunehmen.

Der Aktionsplan beinhaltete das Ziel, bis Ende 2016 10% der Verträge sozial verantwortlich zu vergeben. Polen hat dann jährlich das Niveau der umweltorientierten und der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung gemessen.

Polen stützte sich bei der Methodik für den NAP SPP auf die Analyse von Ausschreibungen im nationalen Bulletin für öffentliche Aufträge (für Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte) und in der europäischen TED-Datenbank (für Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte). Aus jeder Quelle wurde eine Stichprobe von 4% der Ausschreibungen für Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge nach dem Datum ihrer Veröffentlichung ausgewählt. Um sicherzustellen, dass es sich bei der Auswahl um einen zufälligen Querschnitt handelt, wurde der Zufallszahlengenerator von Microsoft Excel verwendet.

Die folgenden Elemente wurden analysiert:

- der Vertragsgegenstand (einschließlich Titel und Kurzbeschreibung)
- verwendete Auswahlkriterien
- Auftragsvergabekriterien
- Vertragserfüllungsanforderungen.

Im Jahr 2015 berücksichtigten 4,08% der öffentlichen Aufträge in Polen soziale Aspekte.

Quelle: OECD (2016), Survey on Public Procurement, OECD.

Die oben genannten Evaluationsbemühungen konzentrieren sich auf die Ergebnisse öffentlicher Aufträge. Die Analyse der sozialen Auswirkungen dieser Ergebnisse ist viel schwieriger. Politische Entscheidungsträger sind in der Lage, die Resultate konkreter Vergabeverfahren zu erheben (d. h. die Anzahl oder den Wert von Aufträgen, die bestimmte soziale Kriterien erfüllen), aber nicht unbedingt den daraus resultierenden Einfluss. Staaten können jedoch einen Hinweis darauf erhalten, welchen Nutzen die Zielgruppen von Unternehmen aus einer verstärkten wirtschaftlichen Aktivität ziehen können. So hat sich beispielsweise die australische Commonwealth-Regierung kürzlich verpflichtet, 3% ihrer öffentlichen Aufträge mit einheimischen Unternehmen abzuschließen. Im Gegenzug wird davon ausgegangen, dass diese Verpflichtung schätzungsweise 1 500 Verträge oder 135 Millionen AUD pro Jahr generiert

(Jagatheeswaran, Stephens and O'Conner, 2018^[42]). In anderen Ländern können Regierungen durch die Festlegung von Zielen im Voraus oder die rückwirkende Überprüfung des Gesamtwertes der Aufträge, die an Unternehmen vergeben werden, die Sozialkapital erhöhen, einen Hinweis auf die zusätzlichen Einnahmen erhalten, von denen diese Unternehmen profitieren werden. Auftraggeber und andere zuständige Behörden müssen oft überprüfen, ob Auftragnehmer (und gegebenenfalls Sub-Unternehmer) soziale Kriterien erfüllen. Einige Staaten haben komplexe Ansätze entwickelt, um die Einhaltung der Vertragsbestimmungen durch Auftragnehmer zu überprüfen. Wie in Feld 1.11 beschrieben, haben Länder wie die USA und Dänemark Evaluierungsprogramme eingeführt, um sicherzustellen, dass Auftragnehmer ihren Verpflichtungen nachkommen.

Feld 1.11. Monitoring der Einhaltung von Sozialkriterien als Teil öffentlicher Aufträge in den Vereinigten Staaten, Dänemark und Schweden

Vereinigte Staaten

Das Sweatfree Purchasing Consortium (SPC) besteht aus 14 US-Städten und drei US-Bundesstaaten und soll sicherstellen, dass von der US-Regierung gekaufte Bekleidung ohne Ausbeutung hergestellt werden. Das SPC stellt den Vergabebehörden Muster-Vergaberichtlinien und Verhaltenskodexe, Einkaufsleitfäden, Fragebögen zur Einhaltung der Vorschriften und Online-Formulare für die Einhaltung der Vorschriften bezüglich der Beschäftigten zur Verfügung.

Die Teilnahme am Programm erfordert auch, dass Unternehmen unabhängig auf die Einhaltung von Verhaltenskodizes überprüft werden. Die Verhaltenskodizes sehen vor, dass die Unternehmen glaubwürdige Anstrengungen zur Bekämpfung von Missbrauch unternehmen. Mehrere Städte, darunter Los Angeles und San Francisco, verlangen von Bekleidungsunternehmen, dass sie Fabrikstandorte offenlegen und die Dienste des Worker Rights Consortium in Anspruch nehmen, um Evaluationsberichte über die Einhaltung des Verhaltenskodex jeder Stadt zu erstellen.

Dänemark

Nach einem Bericht von Danwatch, in dem festgestellt wurde, dass Zwangsarbeit und gefährliche Arbeitsbedingungen in den Lieferketten der Informationstechnologie (IT) des dänischen Staates und der Kommunen vorliegen, waren Behörden in Dänemark, Schweden und anderen Jurisdiktionen gezwungen, öffentliche Aufträge neu zu bewerten und eine erhebliche Sorgfaltspflichtprüfung ihrer Auftragnehmer und Lieferanten durchzuführen. Dazu gehörten die Einleitung von externen „Audits“, Werksbesichtigungen vor Ort und die laufende Berichterstattung über die Bemühungen der Unternehmen zur Bekämpfung von Missbrauch.

Schweden

Im Falle der schwedischen kommunalen Gesundheitsbehörden sendet die Vergabebehörde Fragebögen an Lieferanten von medizinischen Geräten, um festzustellen, ob die Sorgfaltspflichten in der Lieferkette ordnungsgemäß eingehalten werden. Die Behörden bereiten diese Fragebögen anschließend nach, indem sie Ergebnisse von diesen „Audits“ anfordern und fragen, ob eine Strategie zur Risikobewältigung angewendet wird. In einigen Fällen können Vergabestellen externe Rechnungsprüfer mit der Durchführung von Unternehmensbewertungen vor Ort beauftragen.

Quelle: (OECD, 2017^[43]), *Responsible business conduct in government procurement practices*.

Solche Evaluationskampagnen helfen Auftraggebern Verpflichtungen im Zusammenhang mit Vergabeaktivitäten zu überprüfen, wie z.B. faire Arbeitsbedingungen oder der Einsatz von Subunternehmern, die sich im Besitz von Minderheiten befinden.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass diese Maßnahmen keine Informationen darüber liefern, welche Auswirkungen gestiegene Einnahmen, Gehälter oder sozial verantwortliche Geschäftspraktiken auf das Leben der Bürger hatten. Es gibt Beispiele aus der Privatwirtschaft, die zeigen, wie die Auswirkungen eines verbesserten Rufes gemessen werden können. Neben den positiven sozialen Auswirkungen hat die soziale Beschaffung das Potenzial, einen echten Geschäftswert zu generieren (Jagatheeswaran, Stephens and O'Conner, 2018^[42]).

Diese Ergebnisse entsprechen einem Schlüsselement für die Verbesserung des Sozialkapitals gemäß des OECD Well-being Frameworks. Das OECD Well-Being Framework zeigt, dass das Vertrauen in die Gesellschaft durch mehr Vertrauen in öffentliche Institutionen verbessert werden kann. Dies wurde in Deutschland nicht als wichtiges Thema angesehen, da das Land nach dem Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perception Index*, CPI) von Transparency International bei der Vertrauenswürdigkeit seiner Institutionen auf Platz 12 von 137 Ländern rangiert (Transparency International, 2018^[44]). Der *Global Competitiveness Report* des Weltwirtschaftsforums bewertet Deutschland auf Platz 21 von 190 Ländern in Bezug auf die Qualität seiner Institutionen (World Economic Forum, 2017^[21]). Auch bei der Regierungsqualität auf der subzentralen Ebene schneidet Deutschland gut ab. Auf regionaler Ebene werden Schleswig-Holstein (36. Platz von 236 Regionen), Niedersachsen (37.), Bayern (40.), Rheinland-Pfalz (42.) und Saarland (43.) als die besten Bundesländer als eingestuft.

Deutschland hat diese hohe Leistung bei den Transparenz- und Integritätsindikatoren erreicht, obwohl das Land beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Bereich der öffentlichen Vergabe hinterherhinkt (OECD, 2018^[45]) (siehe Kapitel 4). Transparency International bezeichnet die Bereitstellung von Daten zur öffentlichen Beschaffung für die Öffentlichkeit und die Interessengruppen in Deutschland als verbesserungswürdig (Transparency International, 2017^[46]). Dies veranlasste Deutschland, die Open Government Partnership zu unterzeichnen, die die Bedeutung offener Standards für die Förderung des Zugangs der Zivilgesellschaft zu öffentlichen Daten und die Förderung der Interoperabilität staatlicher Informationssysteme anerkennt (Open Government Partnership, 2011^[47]).

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in staatliche Institutionen hängt nicht nur mit der Effizienz der öffentlichen Bediensteten und der Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben zusammen. Auch politische Ereignisse und Medienberichte können das Vertrauen in Institutionen beeinflussen. Aus diesem Grund steht die Analyse öffentlichen Vertrauens nicht unbedingt in direktem Zusammenhang mit den Bemühungen zur Verbesserung der Transparenz der öffentlichen Ausgaben. Das Edelman Trust Barometer misst seit 28 Jahren jedes Jahr das Vertrauen in öffentliche Institutionen („public trust“). Die Umfrage 2018 umfasste 28 Länder und befragte über 33 000 Bürger. Es zeigte sich, dass das Vertrauen in Institutionen derzeit generell gering ist, obwohl in Deutschland das Vertrauen in die Regierung 2018 gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen ist (Edelman, 2018^[48]).

Während diese Indikatoren Einschränkungen aufweisen, die sich aus ihrer Konstruktion ergeben, würde ein Anstieg des CPI-Wertes beispielsweise eine Verbesserung der Wahrnehmung der Zivilgesellschaft gegenüber öffentlichen Institutionen widerspiegeln. Dies ist etwas, was Südkorea durch die Verbesserung seiner E-Vergabe-Plattform (wie in beschrieben Feld 1.12) erreicht hat.

Feld 1.12. Eine Verbesserung der Wahrnehmung von Integrität in Korea

Korea hat die Transparenz seines öffentlichen Auftragswesens in den frühen 2000er Jahren durch die Einführung eines nationalen E-Vergabe-Systems deutlich verbessert. Im Jahr 2002 führte der Public Procurement Service (PPS), die zentrale Vergabebehörde Koreas, ein vollständig integriertes End-to-End-E-Vergabe-System namens KONEPS ein. KONEPS verbindet sich mit etwa 140 externen Systemen, um Informationen über Ausschreibungen und Auftragnehmer auszutauschen und abzurufen. Darüber hinaus bietet KONEPS einen umfassenden Service in Echtzeit. Alle öffentlichen Einrichtungen sind verpflichtet, Ausschreibungen über KONEPS zu veröffentlichen. Im Jahr 2012 wurden über 62,7% der gesamten öffentlichen Aufträge Koreas (106 Milliarden USD) über KONEPS abgewickelt.

Das System hat die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen verstärkt und die Transparenz erheblich verbessert, indem es Korruptionsfälle durch die Verhinderung von illegalen Praktiken und Kollusionen beseitigt. Der Integritätsbewertung durch die Koreanischen Antikorruptions- und Bürgerrechtskommission zufolge hat sich der Index für die Wahrnehmung von Integrität des PPS seit der Einführung von KONEPS von 6,8 auf 8,52 von 10 verbessert.

Ein zentrales Anliegen der koreanischen Regierung war die Anwendung illegaler Praktiken zur Erlangung geliehener E-Zertifikate. Um dieses Risiko zu minimieren, hat der Vergabedienst im Jahr 2010 die elektronische Angebotsabgabe unter Zuhilfenahme von Fingerabdruckererkennung eingeführt. Bis Juli 2010 hatte die Regierung dieses Instrument auf alle über die KONEPS durchgeführten Ausschreibungen angewendet. Betroffen waren Ausschreibungen von Kommunalverwaltungen und anderen öffentlichen Einrichtungen, die Waren, Dienstleistungen und Bauvorhaben beschaffen. Diese Maßnahmen haben mit großer Wahrscheinlichkeit die Wahrnehmung der Integrität im Bereich öffentlicher Beschaffung in Korea verbessert.

Quelle: (OECD, 2016^[49]), *The Korean Public Procurement Service Innovating for Effectiveness*.

1.2.4. Humankapital

Öffentliche Beschaffung leistet einen Beitrag zu den Humanressourcen der gesamten Gesellschaft. Eine effiziente und effektive öffentliche Beschaffung im Gesundheitswesen trägt zu einer qualitativ hochwertigeren Gesundheitsversorgung und besseren medizinischen Geräten bei, was wiederum zu einer höheren Lebenserwartung führt (und zu einem höheren Anteil der Bevölkerung, der länger bei gleichzeitig guter Gesundheit lebt). Diese Vorteile lassen sich in niedrigere Ausgaben für das Gesundheitswesen und eine höhere Erwerbsquote übertragen, was direkt zu wirtschaftlichem Nutzen führt. Die Verbesserung des Zugangs der Arbeitnehmer zur Qualifizierung trägt durch eine höhere Arbeitsmarktbeteiligung (in Bezug auf Quantität, Qualität und Dauer) zum Wirtschaftswachstum bei. Die Ausbildung von Fähigkeiten kann auch die Weitergabe von Wissen erleichtern, was die Umsetzung neuer Technologien erleichtert.

Bildung hat einen starken Einfluss auf das Wohl der Bürger. Besser ausgebildete Personen verdienen höhere Löhne und gehen mit höherer Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung nach. Sie leben länger, berichten über einen besseren Gesundheitszustand und haben ein geringeres Auftreten von chronischen Krankheiten und Behinderungen. Besser ausgebildete Personen beteiligen sich auch aktiver an der Politik und in ihren Gemeinden. Sie begehen weniger Verbrechen und sind weniger auf Sozialhilfe angewiesen. Auf gesellschaftlicher Ebene führt eine bessere Bildung zu einem höheren BIP-Wachstum, höheren Steuereinnahmen und niedrigeren Sozialausgaben.

Eine Herausforderung, vor der Deutschland im Hinblick auf das Humankapital steht, betrifft den demografischen Wandel (d. h. die alternde Bevölkerung Deutschlands). Der Altenquotient, der die Zahl der älteren Personen als Anteil am Erwerbsalter misst, wird in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich stark ansteigen. Während der Abhängigkeitsgrad im Jahr 2000 26,2 betrug, wird er voraussichtlich auf 43,7 im Jahr 2025 und 65,1 im Jahr 2050 steigen (OECD, 2015^[50]). Diese Entwicklung wird zu einem zunehmenden Druck auf das deutsche Renten- und Gesundheitssystem führen. Der durch den demografischen Wandel verursachte Anstieg der öffentlichen Gesundheitsausgaben wird im Zeitraum 2013-2060 um 0,7 Prozentpunkte zunehmen und in Deutschland 8,3% des BIP betragen (Europäische Kommission, 2015^[51]). Im Vergleich zu anderen EU-Ländern ist der prognostizierte Anstieg relativ gering, dennoch hat Deutschland bereits die fünfthöchsten relativen Gesundheitsausgaben in der EU (Europäische Kommission, 2015^[51]).

Bildung ist ein weiterer Bereich, in dem Deutschland das Potenzial hat, öffentliche Ausgaben effizienter zur wirtschaftlichen Entwicklung zu nutzen. Deutschland investiert weniger in Bildung als andere OECD-Länder (OECD, 2016^[52]). Die Ausgaben für Bildungseinrichtungen in Deutschland machen 4,2% des BIP aus und liegen damit unter dem OECD-Durchschnitt von 4,8% (OECD, 2016^[52]). Trotz unterdurchschnittlicher Bildungsausgaben schneidet das deutsche Bildungssystem vergleichsweise gut ab. Im Bericht über die globale Wettbewerbsfähigkeit rangiert Deutschland auf Platz 13 (von 137 Ländern) bei der Qualität der Gesundheitsversorgung und der Grundschulbildung und auf Platz 15 bei der Qualität der Hochschulbildung (World Economic Forum, 2017^[53]). Um eine qualitativ hochwertige Bildung zu erhalten, ist jedoch eine nachhaltige Finanzierung erforderlich.

Wenn staatliche Initiativen eher indirekte Auswirkungen auf die Gesundheit der Bürger haben, kann die Quantifizierung der Auswirkungen schwierig sein. So hat beispielsweise die Stadt Ferrara, eine italienische Gemeinde, ein Projekt zur Förderung der Gesundheit und des Wohlbefindens der Schüler durch ein Engagement für Biolebensmittel in Schulkantinen durchgeführt. Auch wenn die positiven Auswirkungen des ökologischen Landbaus auf die Umwelt und die Gesundheit der Menschen allgemein anerkannt sind, ist es heute noch schwierig, sie genau zu quantifizieren. Ausschreibungsunterlagen verbieten die Verwendung von Düngemitteln, Pestiziden, Insektiziden, Fungiziden und gentechnisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft. Obwohl dies wahrscheinlich zu einer Verbesserung der Gesundheit führen würde, war es nicht möglich, die Auswirkungen auf die Gesundheit der Bürger zu bewerten. (United Nations Environment Programme, 2012^[54])

Auch die Zuordnung von Bildungsergebnissen zu einer bestimmten Vergabemaßnahme ist eine Herausforderung. Die Beschaffung von Einrichtungen, Technologien und anderen Ressourcen kann das Bildungsumfeld positiv beeinflussen. Allerdings müssen diese Faktoren nicht unbedingt mit den tatsächlichen Bildungsergebnissen in einem kausalen Zusammen stehen. Quantitative Wirkungsanalysen waren dann möglich, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt waren:

- Es wurde ein Vergleichswert definiert, der die Bedingungen vor der Intervention beschrieb; gleichzeitig wurde eine Mischung aus qualitativen und quantitativen Methoden verwendet um mögliche Ergebnisse der Intervention zu definieren (United Nations Environment Programme, 2016^[55]).
- es wurde ein „ergebnisorientierter“ Vertragsansatz gewählt, bei dem Unternehmen Anreize erhalten, bestimmte Ergebnisse zu liefern, die dann durch detaillierte Key Performance Indicators (KPIs) überprüft wurden (Harvard Kennedy School, 2016^[56]).

Es gibt konkrete Beispiele dafür, wie öffentliche Aufträge zur Verbesserung der Bildungs- und Gesundheitsergebnisse genutzt werden können. Die Art und Weise, wie Beschaffer Ausschreibungen oder Verträge entwerfen, kann Marktmacht und das Wissen über den Markt im Sinne der Bürger aktivieren. Damit diese Ergebnisse wirksam gemessen werden können, ist es für Staaten wichtig, detaillierte Key Performance Indicators (KPIs) festzulegen, wie in Feld 1.13 beschrieben.

Feld 1.13. Verbesserungen des Bildungsstandes durch öffentliche Beschaffung in Schottland

Rund ein Viertel der schottischen Bevölkerung (26,7%) hat Defizite im Bereich der Lesekompetenz. Die geografische Bündelung dieser Leseschwächen kann wirtschaftliche Schwierigkeiten verstärken, mit denen Einzelpersonen in einigen Bereichen sowieso individuell konfrontiert sind. Die schottische Wirtschaft hängt stark von KMU ab: KMU machen 99% der Gesamtzahl der schottischen Unternehmen aus und stellen mehr als die Hälfte aller Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft. KMU tragen auch wesentlich zur Unterstützung von weniger fähigen Personen bei sowie dazu, deren Lese- und Rechenkompetenzen zu verbessern. Häufig wären diese weniger fähigen Personen nicht in der Lage, Arbeit in großen Unternehmen zu finden; die Anstellung in KMU ermöglicht es außerdem, Lese- und Rechenkompetenzen durch konkrete Anreize zu verbessern. In der Vergangenheit haben viele dieser Unternehmen jedoch nicht erfolgreich an öffentlichen Ausschreibungen teilgenommen.

Die schottische Regierung hat sich vorgenommen, Rahmenvereinbarungen für Berater und Zeitarbeiter unter der Kategorie „flexible Ressourcen“ zu beschaffen. Mit einem Budget von bis zu 144 Millionen USD pro Jahr hatten diese Rahmenvereinbarungen ein beträchtliches Potenzial, das Wirtschaftswachstum zu fördern und das Bildungsniveau der in KMU tätigen Personen in Schottland zu erhöhen. Das Kontinuum der Rollen in der Kategorie der flexiblen Ressourcen wurde in 13 separate Rahmenvereinbarungen unterteilt, um KMU die Möglichkeit einer erfolgreichen Teilnahme an Vergabeverfahren zu geben. Darüber hinaus hat die Regierung in die Ausschreibungen für Rahmenvereinbarungen einen Aspekt in die Leistungsbeschreibung aufgenommen, der die Verbesserung von Lese- und Rechenkompetenz sowie den beruflichen Aufstieg der flexiblen Arbeitskräfte anstrebt.

Das Projektteam fand heraus, dass bei Trainingsinitiativen eine Erfolgskontrolle schwierig war. Dabei stellte das Team fest, dass in zukünftigen Iterationen detaillierte Key Performance Indicators (KPIs) in die Beschaffungsvorhaben aufgenommen werden sollten. Diese KPIs sollten Schulungsergebnisse sowie Verbesserungen in der Lese- und Rechenkompetenz dokumentieren. Die erste Iteration des Programms ermöglichte die Definition eines Vergleichswertes, von dem zukünftige Verbesserungen abgeleitet werden konnten.

Quelle: (United Nations Environment Programme, 2012^[54]), *The Impacts of Sustainable Public Procurement*.

1.3. Gestaltung eines Vergabesystems zur besseren Wirkungsanalyse

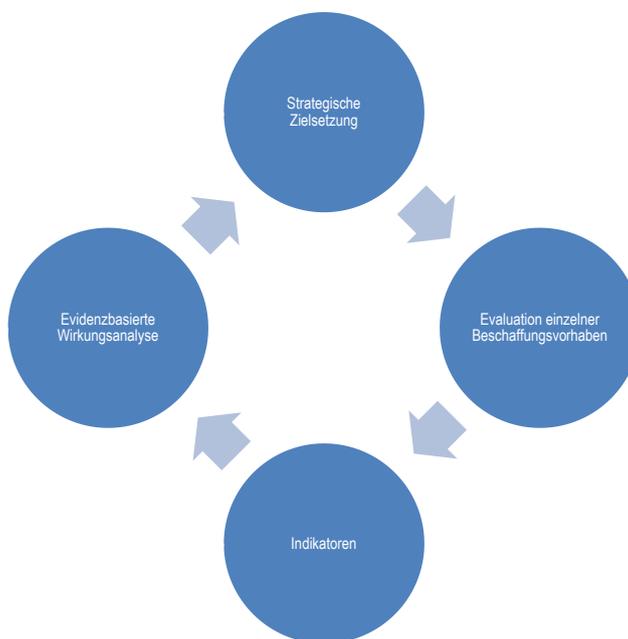
In diesem Abschnitt wird untersucht, wie Deutschland Erkenntnisse aus anderen Ländern und der Forschung nutzen kann, um die Auswirkungen der öffentlichen Beschaffung systematisch zu erfassen. Durch die quantitative Erfassung der Auswirkungen einzelner Beschaffungsvorhaben und die Einspeisung dieser Daten in ein übergeordnetes Archiv könnte Deutschland den Einfluss öffentlicher Beschaffung in all seinen Facetten analysieren (wie in Abschnitt 1.2 beschrieben). Gleichzeitig kann die Analyse der Arbeit der zentralen Vergabestellen und der Auswirkungen von Rahmenverträgen ein erster Schritt zum Verständnis der Auswirkungen der Beschaffung sein. Dieser Ansatz kombiniert das Wissen über Faktoren, die integratives Wachstum und nationales Wohlbefinden beeinflussen können (wie im OECD Well-Being Framework beschrieben), mit einem Prozess zur Bewertung und Analyse der Auswirkungen (in Form des Benefits Managements, deutsch: „*Nutzenmanagement*“, und des Rahmenkonzeptes mit Indikatoren zur Messung der Auswirkungen öffentlicher Beschaffung).

Die zuvor genannten Länderbeispiele zeigen eine Reihe erfolgreicher Ansätze zum Verständnis des Einflusses öffentlicher Beschaffung auf Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt. Die Beispiele sind zwar

lehrreich, aber auch kontextspezifisch, einzigartig und auf ihre Schwerpunkte konzentriert. Dies veranschaulicht eine der größten Herausforderungen: ein umfassendes Verständnis der Gesamtauswirkungen öffentlicher Beschaffung. Darüber hinaus stehen die Staaten vor einer gemeinsamen Herausforderung bei der Erhebung von Daten aus einzelnen Vergabeprozessen, die eine solide Grundlage für eine aussagekräftige Analyse der Auswirkungen auf aggregierter Ebene bilden.

Da die Datenqualität und -verfügbarkeit in den meisten Staaten zum jetzigen Zeitpunkt begrenzt ist, können Wirkungsanalysen nicht durch robuste Daten unterstützt werden. Eine verstärkte Datenerfassung kann jedoch die Möglichkeit bieten, die Auswirkungen zu evaluieren. Diese beiden Aspekte, Qualität und Verfügbarkeit der Daten und deren Analyse, sind zu einem positiven Kreislauf verknüpft: Die Evaluation einzelner Beschaffungsvorhaben kann es ermöglichen, Auswirkungen auf einer übergreifenden Ebene zu beobachten. Zu einem späteren Zeitpunkt können diese Daten von Fall zu Fall zusammengefasst werden, um eine allgemeinere Analyse der Wirkung öffentlicher Beschaffung zu ermöglichen. Dies wiederum ermöglicht eine Feinabstimmung der Strategien, die auf einer fundierten Sicht der Vergabep Praxis basierte. Abbildung 1.6 veranschaulicht den Zyklus der Datennutzung zur Information der Strategieentwicklung.

Abbildung 1.6. Wirkungsanalysen können positive Effekte strategischer Beschaffung verstärken



Quelle: Illustration der Autoren.

Wie bereits erwähnt, sollte eine strukturierte Analyse des Einflusses öffentlicher Beschaffung mögliche Folgen in allen Bereichen berücksichtigen, die im OECD Well-Being Framework festgelegt sind. Dies sollte durch einen strukturierten Ansatz zur Analyse der täglichen Prozesse ergänzt werden, wie der Ansatz des Benefits Managements zeigt, der einen strukturierten Prozess zur Bewertung möglicher positiver (oder negativer) Effekte öffentlicher Beschaffung bietet. Ohne die zugrundeliegenden Informationen kann keine fundierte Analyse der Auswirkungen öffentlicher Aufträge durchgeführt werden.

1.3.1. Einfluss öffentlicher Beschaffung von der Projekt- bis zur Portfolioebene

Wie die Länderbeispiele im vorherigen Abschnitt veranschaulichen, kann der Einfluss öffentlicher Beschaffung auf verschiedenen Ebenen analysiert werden. Erstens können Staaten analysieren, wie sich

öffentliche Beschaffung auf die Gesamtwirtschaft auf aggregierter Ebene auswirkt. Zweitens können Staaten die Auswirkungen einzelner Vergabeprozesse untersuchen.

Staaten können durch die Analyse einzelner Beschaffungsvorhaben ein Gesamtbild der Beschaffungsaktivitäten gewinnen. Dieser Ansatz stellt eigene Herausforderungen; vor allem erfordert er, dass Wirkungsmessung in die tägliche Arbeit von Beschaffern integriert wird. Der Ansatz bietet politischen Entscheidungsträgern jedoch die Möglichkeit, einen Analyseansatz zu entwickeln, der die weitreichenden Auswirkungen öffentlicher Beschaffung erfasst.

Ein Beschaffungsvorhaben als Projekt zu betrachten, kann politischen Entscheidungsträgern helfen, die vielfältigen und oft widersprüchlichen Auswirkungen bestimmter Beschaffungsvorhaben zu verstehen und zu bewerten. Ein Projekt erstreckt sich von der Ermittlung eines Bedarfs über die Lieferung bis hin zum laufenden Management eines Auftragsnehmers. Die Betrachtung der Beschaffungs- und Vergabemaßnahmen als Projekt unterstreicht die Tatsache, dass jedes Beschaffungsvorhaben einen Prozess beinhaltet, der auf dem Wunsch basiert, Ziele zu erreichen und Nutzen zu erzielen. Darüber hinaus kann eine Strategie wie die Bereitstellung einer nachhaltigen Beschaffung als ein Programm oder eine Sammlung von Projekten betrachtet werden. Wenn öffentliche Beschaffung auf diese Weise betrachtet wird, können die politischen Entscheidungsträger die vielen Variablen, die die Auswirkungen beeinflussen, besser im Griff haben.

Einige Staaten haben Rahmenbedingungen geschaffen, die die Bewertung und Messung von Projekterfolgen unterstützen. Projekte im privaten Sektor werden oft nach einer Reihe von Kriterien bewertet, von denen viele sich auf die finanziellen Auswirkungen oder den Grad der termingerechten und budgetgerechten Fertigstellung des Projekts beziehen. Forscher identifizierten eine Reihe von Kriterien, die von Befragten aus der Privatwirtschaft verwendet werden, um den Erfolg eines Projekts zu bewerten, wie in Tabelle 1.1 dargestellt.

Tabelle 1.1. Häufig genutzte Indikatoren um Projekterfolg zu evaluieren

Erfolgskriterium	Beschreibung	Häufigkeit der Erwähnung
Technische Leistung	Inwieweit wurden die zu Beginn der Ausführungsphase festgelegten technischen Anforderungen erreicht?	93%
Effizienz der Projektdurchführung	Der Grad, in dem die Zeit- und Kostenziele erreicht wurden	93%
Auswirkungen auf das Management und die Organisation	Ein Maß für die Benutzerzufriedenheit, das den Grad der Durchführung des Projekts umfasst, ohne die Unternehmenskultur oder -werte zu beeinträchtigen	43%
Herstellbarkeit und Geschäftsleistung	Die Leichtigkeit, mit der das aus dem Projekt resultierende Produkt hergestellt werden kann, und seine kommerzielle Leistungsfähigkeit	43%
Persönliches Wachstum	Die Zufriedenheit des Projektteams, insbesondere in Bezug auf Interesse, Herausforderung und berufliche Entwicklung	29%
Projektabschluss	Die Vollständigkeit des Endprodukts, das Fehlen von Problemen nach dem Projekt und die Resultate der Rechnungsprüfung	14%
Technische Innovationsfähigkeit	Der Erfolg bei der Identifizierung technischer Probleme während des Projekts und deren Lösung.	14%

Hinweis: Ein Prozentsatz der Erwähnungen aus 14 überprüften Publikationen

Quelle: (Freeman and Beale, 1992^[57]), *Measuring Project Success*.

Viele der oben aufgeführten Maßnahmen sind für Staaten unzureichend, da sie das breite Spektrum der möglichen Beschaffungsziele eines Staates nicht ausreichend wiedergeben können. Ergebnisse können von der Errichtung von Sportanlagen über die Inhaftierung von Gefangenen bis hin zu anderen Ergebnissen reichen. Wenn ein Staat ein Beschaffungs- oder Vergabeprojekt in Angriff nimmt, hat sie oft ein breites Spektrum von Ergebnissen, das sie erreichen will, und jedes muss mit den relevanten Regierungsstrategien in Einklang gebracht werden. Als Reaktion auf diese Herausforderung entwickelte das Vereinigte Königreich eine neue Herangehensweise, bei der die Durchführung von Großprojekten durch strukturierte Erfolgskontrolle und Wirkungsmessung begleitet wird (siehe Feld 1.14).

Feld 1.14. Benefits Management („Nutzenmanagement“) zur Wirkungsanalyse öffentlicher Beschaffung im Vereinigten Königreich

Großbritannien legt seit langem ein Augenmerk auf die Erfassung positiver Effekte von Beschaffungsvorhaben. Die tatsächliche Realisierung dieser Effekte und ihr Verhältnis zu den Resultaten der ursprünglichen Investition wurden in der Vergangenheit jedoch nicht oft nachgehalten, evaluiert oder kommuniziert. Als Reaktion darauf entwickelte das Vereinigte Königreich einen strukturierten Ansatz, um die Effekte eines Beschaffungs- oder Vergabeprojekts zu erfassen und aktiv zu steuern. Benefits Management, „Nutzenmanagement“, wie dieser Ansatz heute genannt wird, besteht darin, den erwarteten Nutzen eines Projekts messbar darzustellen und weiterhin zu evaluieren, ob dieser realisiert wurde (und ob die Kosten, die für dessen Umsetzung erforderlich sind, gestiegen sind). Dieser Ansatz basiert auf der Projektmanagement-Methodik „Prince2“.

Nach dem *Guide for Effective Benefits Management* der britischen Regierung wird ein Nutzen definiert als: „die messbare Verbesserung, die sich aus einem Ergebnis ergibt, das von einem oder mehreren Beteiligten als Vorteil wahrgenommen wird und das zu einem oder mehreren Unternehmenszielen beiträgt“ (Infrastructure and Projects Authority, 2017^[58]). Im Grunde genommen bedeutet das, dass Nutzen:

- Messbar sein sollte. Wenn er nicht messbar ist, kann er nicht identifiziert werden.
- Das Ergebnis einer Veränderung ist, und nicht die Veränderung selbst.
- Im Auge des Betrachters liegt. Mit anderen Worten, verschiedene Interessengruppen schätzen den gleichen Nutzen unterschiedlich ein. Darüber hinaus kann in einigen Fällen ein Nutzen für den einen Interessenvertreter von einem anderen als negatives Ergebnis empfunden werden.
- Die Verbindung zwischen konkreten Ergebnissen und strategischen Zielen herstellt.
- Sicherstellt, dass Aufwand, Ressourcen und Investitionen auf das Erreichen der Ziele einer Organisation ausgerichtet sind.

Gemäß dem Ansatz des Benefits Managements sollte die Vorbereitung eines Beschaffungsvorhabens mit der Ermittlung der zu erreichenden Ziele und Nutzen beginnen. Ein Schlüsselresultat in dieser Phase des Benefits Managements ist die Entwicklung einer Benefits Logic Map („Nutzenlogikkarte“), die Auslöser („Driver“), ermöglichende Elemente und Veränderungen im Betrieb, die sich aus dem Projekt ergeben, mit den erwarteten positiven und negativen Effekten verknüpft und die Nutzen mit Zielen und Vorgaben verknüpft. Ein Beispiel für eine Benefits Logic Map für eine umweltfreundliche Beschaffung ist in 0 zu diesem Kapitel enthalten. Die angestrebten Ziele eines Projekts sollten den S.M.A.R.T.-Prinzipien entsprechen (d. h. sie sollten **s**pecific, **m**asurable, **a**chievable, **r**ealistic und **t**ime-bound, also spezifisch, messbar, erreichbar, realistisch und zeitgebunden sein). Dies bedeutet auch, dass geprüft werden sollte, wie Daten über positive und negative Effekte erfasst und aggregiert werden, damit eine „Bottom-up“ Ansicht der Auswirkungen des gesamten öffentlichen Auftragswesens überprüft werden kann.

Die letzte Phase jedes Beschaffungsvorhabens sollte sich auf die Evaluation konzentrieren, Informationen über die Wirksamkeit des Verfahrens selbst liefern und analysieren, ob das Ergebnis dazu beigetragen hat, den erwarteten Nutzen zu erzielen. Die Entwicklung von Vergabestrategien nach diesen Regeln kann die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Auftragswesens steigern. Sie können auch dazu führen, dass dank der richtigen Gestaltung, Evaluierung und Bewertung des Prozesses der gewünschte Nutzen erzielt wird.

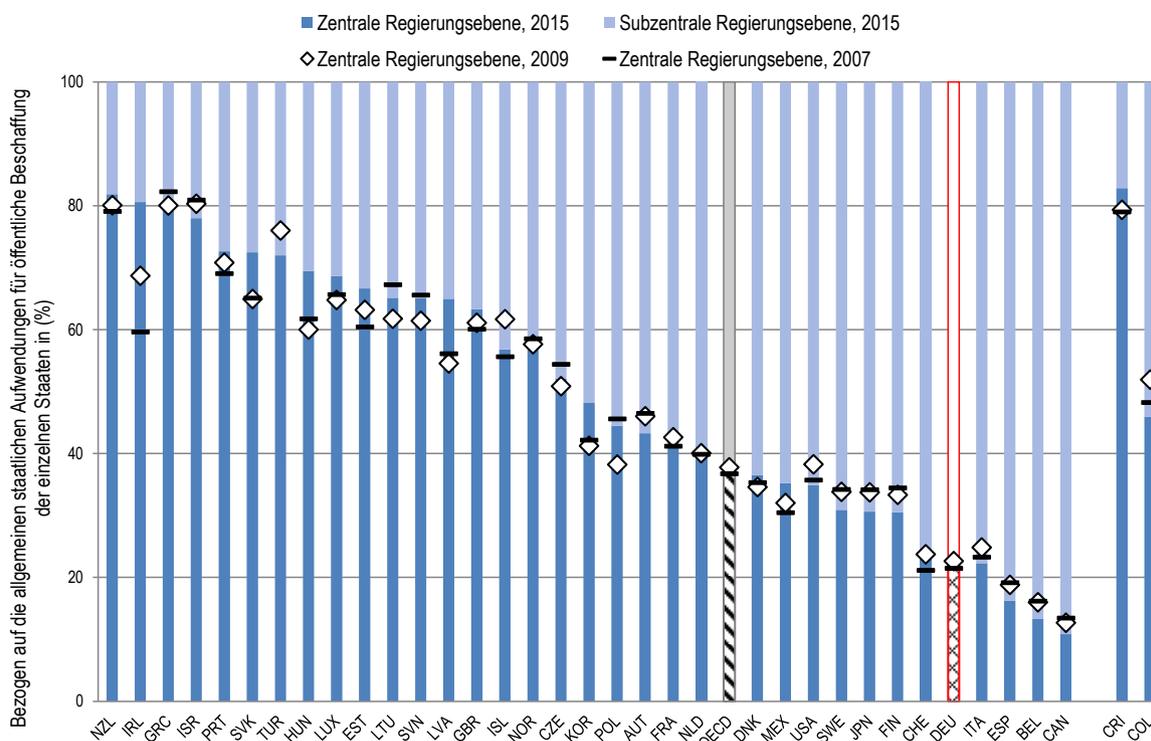
Quelle: (Infrastructure and Projects Authority, 2017^[58]), *Guide for Effective Benefits Management in Major Projects: Key benefits management principles and activities for major projects*; Department of Finance (o.J.), *Identifying and structuring programme and project benefits*.

Entwickelt ein Staat einen Analyseansatz zur Evaluierung einzelner Projekte, müssen die Auswirkungen zusammengefasst werden, um ein ganzheitlicheres Bild zu erhalten. Die Zusammenführung der Auswirkungen ist am einfachsten, wenn es einen vorgegebenen Satz von Ergebnissen und Indikatoren gibt, so dass sich die Analyse aller Aktivitäten auf die gleichen Kriterien stützt. Mit sehr einfachen Indikatoren können schwer zu definierende Auswirkungen gemessen werden. So können beispielsweise Sozialprogramme, die eine Reihe von Aktivitäten und Zielen haben, über „betroffene Leben“ („*lives touched*“) berichten, um viele verschiedene Arten von Veränderungen im Leben und in den Auswirkungen der Menschen auf einfache Weise zu erfassen.

1.3.2. Schaffung eines umfassenden Analyseansatzes für die Folgen öffentlicher Leistungen in einem dezentralen Umfeld

Die für öffentliche Beschaffung zuständigen Institutionen auf Bundesebene haben ein geringes Maß an Sichtbarkeit und Kontrolle über die letztendlichen Auswirkungen öffentlicher Beschaffung. Der Grund dafür ist, dass aus der Perspektive derjenigen, die Politik gestalten, Beschaffungsaktivität über zentral verwaltete Vorgänge größerer Kontrolle ausgesetzt ist als dezentrale Beschaffung und der Effekt auf die Gesamtwirtschaft. Dies gilt insbesondere für Deutschland, wo der Großteil der Ausgaben auf subzentraler Ebene getätigt wird (siehe Abbildung 1.7).

Abbildung 1.7. Öffentliche Aufträge nach staatlicher Ebene, 2015



Hinweis: Daten für Australien und Chile sind nicht verfügbar. Die Daten für die Türkei sind aufgrund fehlender Zeitreihen nicht im OECD-Durchschnitt enthalten. Ausgaben für die lokale Regierung für die Vereinigten Staaten sind in der Kategorie „Landesregierung“ enthalten. In Irland, Neuseeland, Norwegen, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten sind Sozialversicherungen in der Zentralregierung enthalten. Die Daten für Costa Rica beziehen sich auf 2014 und nicht auf 2015.

Quelle: (OECD, 2017₍₁₂₎), *Government at a Glance 2017* auf der Grundlage der OECD National Accounts Statistics (Datenbank).

Um die Auswirkungen der öffentlichen Ausgaben zu verstehen, muss die Bundesregierung zunächst nachverfolgen zu können, wie und wo die Staatsausgaben getätigt werden. Traditionell sind E-Vergabe-Systeme ein nützliches Instrument zur Erhebung von Daten über öffentliche Ausgaben. Wie in Kapitel 4 erläutert, verfügt Deutschland jedoch derzeit nicht über ein integriertes System, das als Speicher für Daten zum öffentlichen Auftragswesen dient. Der von der Bundesregierung derzeit durchgeführte Datenerhebungsprozess vermittelt mit großer Wahrscheinlichkeit kein vollständiges Bild der Vergabetätigkeit in Deutschland.

Die Frage, wie staatliche Aktivitäten auf sub-zentraler Ebene evaluiert werden können ist weltweit ein Thema in allen Regierungsbereichen jenseits öffentlicher Beschaffung. Subnationale Regierungen sind für die Erbringung wichtiger Regierungsleistungen verantwortlich, einschließlich Bildung, Gesundheit, Recht und Ordnung und Sozialdienste. Dennoch sehen die meisten Zentralregierungen es nach wie vor als ihre Aufgabe an, sicherzustellen, dass öffentliche Güter effizient und gerecht bereit gestellt werden. Aus diesem Grund hat die OECD im Jahr 2017 eine Studie zur Leistungssteigerung subzentraler Regierungen durch Benchmarking und Leistungsberichte durchgeführt, wie in Feld 1.15 beschrieben. Die Schlussfolgerungen können Erkenntnisse für öffentliche Beschaffung liefern.

Feld 1.15. Leistungsvergleich der subnationalen Performanz in den OECD-Ländern

Die OECD-Länder haben mehrere Ansätze zur Bewertung und zum Vergleich der Verwaltungsleistung in ihren Regionen und subzentralen Institutionen angewandt. Eine bewährte Technik war es, Systeme zu etablieren, die die Leistung verschiedener subzentraler Dienste vergleichen und Anreize für eine gute Leistung schaffen.

Solche leistungsorientierten Systeme können die Effizienz und Effektivität subzentraler Dienste auf drei Arten verbessern:

1. durch den Abbau von Informationsasymmetrien zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen;
2. durch die Identifizierung von Anbietern, die eine überdurchschnittliche oder unterdurchschnittliche Leistung erbringen; und
3. durch die Stimulierung des Wettbewerbs zwischen den subzentralen Regierungen.

Während einige Länder einen recht wettbewerbsorientierten Leistungsvergleich anstellen, eignet sich eine eher kollegiale oder kollaborative Form des Leistungsvergleichs ohne direkten Vergleich zwischen Teilnehmern besser für subzentrale Regierungen mit größerer Steuermacht und administrativer Verantwortung, wie Deutschland. Der kollegiale (oder kollaborative) Leistungsvergleich basiert auf dem Lernen aus bewährten Ansätzen und nicht auf der Verwendung von „Naming and Shaming“-Techniken für die Leistung. Dazu gehören in der Regel Konsultationen und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Es ist einfacher, einen kollegialen Leistungsvergleich durchzuführen, wenn alle staatlichen Ebenen der Ansicht sind, dass dieser zu neuen oder besseren Informationskanälen und einer verbesserten Wirksamkeit der Politik führen wird. Es ist auch einfacher, einen kollegialen Leistungsvergleich durchzuführen, wenn alle staatlichen Ebenen das Gefühl haben, dass sie die zusätzlichen Ressourcen und die damit verbundene politische Hebelwirkung teilen können.

In Australien zum Beispiel unternehmen zentrale und subzentrale Regierungen eine gemeinsame Aktion, um einen jährlichen Bericht über die Leistung der subzentralen Leistungserbringung zu erstellen. Leistungsindikatoren umfassen Ergebnisindikatoren, die unter den Bezeichnungen Gerechtigkeit, Effektivität und Effizienz sowie Ergebnisindikatoren zusammengefasst sind. Jeder Servicebereich hat einen Leistungsindikatorrahmen und eine Reihe von Zielen, über die der Servicebereich berichten muss. Die Zentralregierung hat keine formalen Benchmarks vorgeschrieben, und die australischen Staaten und Territorien haben sich der Veröffentlichung von zusammenfassenden Informationen widersetzt, die sie einstufen oder bewerten. Diese Faktoren

können die Teilnahme aller Staaten erleichtert haben. Vergleiche nach Effizienz- und Effektivitätskriterien werden als Ersatz für den Marktwettbewerb verwendet, und Leistungsindikatoren ersetzen Marktpreissignale.

Im Allgemeinen helfen qualitative Mechanismen in Form von externen Inspektionen und Benutzerbefragungen, Einblicke in die Erfahrung und das Wohl der Bevölkerung zu gewinnen. Staaten könnten Leistungssysteme einführen, die sowohl die Effizienz als auch die Wirksamkeit der öffentlichen Dienste messen.

Quelle: (Phillips, 2018^[59]), *Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting*.

Insbesondere im Bereich der öffentlichen Beschaffung sind die politischen Entscheidungsträger auf die Berichterstattung der Auftraggeber angewiesen. Um Informationen erfolgreich aggregieren zu können, müssen die Berichts-anforderungen klare Richtlinien haben und zwischen verschiedenen Regierungsbehörden vergleichbar sein. Die Bundesregierung der Vereinigten Staaten hat ein strenges Berichtssystem entwickelt, um sicherzustellen, dass die Auftraggeber die Richtlinien der Bundesregierung für umweltfreundliche Beschaffung befolgen, wie in Feld 1.16 beschrieben.

Feld 1.16. Monitoring der Verwendung von umweltfreundlichen Beschaffungsverfahren durch die Bundesregierung in den Vereinigten Staaten

Die umweltfreundliche und nachhaltige Beschaffung durch die US-Bundesregierung datiert auf 1976, mit der Verabschiedung des ersten Gesetzes zur Einführung eines Präferenzprogramms für Produkte, die aus recycelten Materialien hergestellt wurden. Seit Anfang der 90er Jahre setzt die US-Bundesregierung auf Monitoring nachhaltiger öffentlicher Beschaffung. Darüber hinaus berichtet sie dem Kongress alle zwei Jahre über die Ergebnisse. Das Federal Procurement Data System (FPDS) wird kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert, um den Behörden zu helfen, die Einhaltung nachhaltiger Akquisitionsmandate genau zu melden.

Drei Behörden übernehmen die Führung bei der Benennung von Produkten und der Abgabe von Kaufempfehlungen an die anderen Behörden der Bundesregierung: die US-Umweltschutzbehörde, das US-Energieministerium und das US-Agrarministerium. Diese drei Agenturen haben Umweltkriterien für mehr als 300 Produktkategorien festgelegt.

Die Einhaltung der Vorschriften der US-Bundesbehörden wird durch eine Vielzahl von Mechanismen überprüft. Zusätzlich zum FPDS-Datensystem, wo alle Informationen zum öffentlichen Auftragswesen erfasst werden, wird von den Behörden erwartet, dass sie einen jährlichen strategischen Nachhaltigkeitsplan vorlegen, in dem spezifische Maßnahmen und Ziele festgelegt werden, die die Agentur im kommenden Jahr erreichen will.

Darüber hinaus erhebt und bewertet die Regierung wichtige Meilensteine und Aktivitäten anhand halbjährlicher Wertungskarten („Scorecards“). Das Office of Management and Budget (OMB) und der Council on Environmental Quality (CEQ) verwenden Scorecards, um: 1) zu überprüfen, ob einzelne Agenturen auf dem richtigen Weg sind, um übergreifende regierungsweite Ziele zu erreichen; und 2) wie viel Fortschritte die Agenturen machen, um wichtige Aktivitäten und Meilensteine zu erreichen. Als Beitrag zur nachhaltigen Beschaffung für die Scorecard-Bewertungen werden die Agenturen gebeten, vierteljährliche Evaluationen von mindestens 5% der in diesem Zeitraum getätigten Akquisitionen durchzuführen. Daher werden die Agenturen gebeten, über die Einhaltung nachhaltiger Akquisitionsziele zu berichten. Wenn die Agenturen unter die 95%ige Konformitätsrate fallen, sollen sie Korrekturmaßnahmen ermitteln, die sie in den folgenden sechs Monaten ergreifen werden, um die Hindernisse oder die Rahmenbedingungen für die Nichteinhaltung zu beseitigen.

Quelle: (OECD, 2015^[39]), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*.

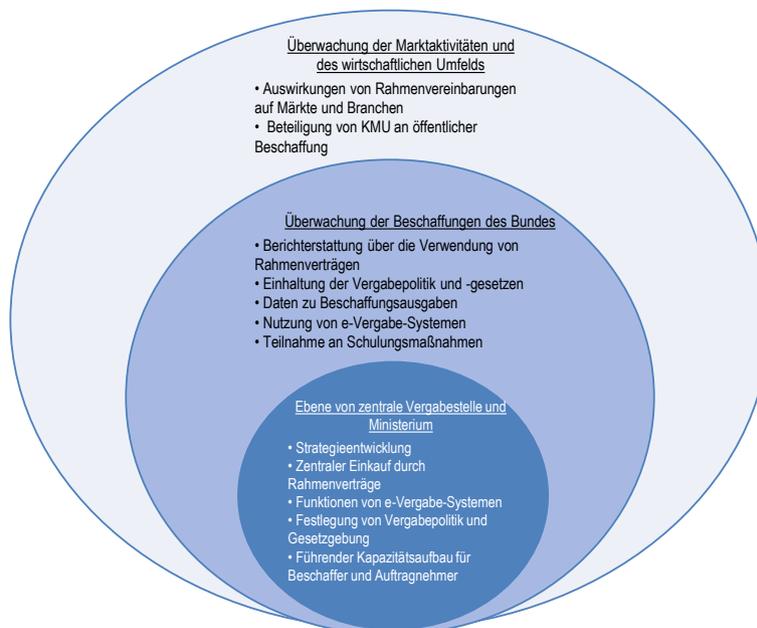
Die Arbeiten zur Leistungsbeurteilung auf Länder- und Kommunalebene in Deutschland sind bereits im Gange. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) fördert beispielsweise die freiwillige Beteiligung von Bezirken und Kommunen an den Evaluierungsaktivitäten der Organisation. Die KGSt hat freiwillige Netzwerke zum Leistungsvergleich und einen gemeinsamen Bewertungsrahmen für Regierungsleistungen eingerichtet (Kuhlmann and Jäkel, 2013_[60]). Sofern Wirtschaftsindikatoren für öffentliche Beschaffung vereinbart werden können, könnte dieser Ansatz genutzt werden, um ein Verständnis der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Beschaffungssystems zu gewinnen und den wirtschaftlichen und sozialen Einfluss von Vergabe in ganz Deutschland zu erfassen. Daten zur Beteiligung von KMU und zu den Ausgaben für die Beschaffung von Innovationen sind leicht zu untersuchen und könnten als Ausgangspunkt für zusätzliche Indikatoren dienen.

1.3.3. Quantitative Indikatoren sollten auf Messprioritäten und Datenverfügbarkeit basieren

Bestrebungen von OECD-Ländern, den Einflusses öffentlicher Beschaffung zu quantifizieren, umfassen in der Regel die Verwendung von Indikatoren, die sich über eine Reihe verschiedener Bereiche erstrecken, je nachdem, welche Art von Daten verfügbar sind. So kann beispielsweise die Wirksamkeit von Angeboten anhand der durchschnittlichen Anzahl der eingereichten Angebotsantworten beurteilt werden (Hoxha and Duli, 2014_[61]).

Bei der Entwicklung von Analyseansätzen müssen Staaten die Grenzen der Datenverfügbarkeit berücksichtigen und sollten diejenigen Bereiche priorisieren, in denen eine effektive Messung möglich ist. Infolge der damit verbundenen erhöhten Kaufkraft hat zentralisierte Beschaffung größere wirtschaftliche Auswirkungen als die eigenständige Beschaffung durch die öffentlichen Auftraggeber. Daher können quantitative Informationen, die eigentlich nur spezifisch Projekte von zentralen Vergabestellen betreffen, einen Anteil zur Messung des Einflusses öffentlicher Beschaffung in einem Land als Ganzes leisten. Die quantitative Analyse wird schwieriger, wenn sie über zentrale öffentliche Beschaffung hinausgeht. Wie in Abbildung 1.8 unten veranschaulicht, findet ein großer Teil der öffentlichen Beschaffung außerhalb der zentralen Vergabestellen statt. Das macht es für politische Entscheidungsträger schwieriger, Daten zu erheben und darauf aufbauend den Einfluss von Vergabe zu evaluieren.

Abbildung 1.8. Veranschaulichung der verschiedenen Ebenen öffentlicher Beschaffung



Quelle: Illustration der Autoren.

Staaten sind in ihrer Fähigkeit, die vielfältigen Auswirkungen öffentlicher Beschaffung zu messen, unterschiedlich weit fortgeschritten. Der sich wandelnde Charakter der Rolle der zentralen Vergabestellen in OECD-Ländern ist nur eine der vielen Nuancen, die es schwierig machen, Leistungsdaten für den Leistungsvergleich zu verwenden oder eine Reihe einfacher und vergleichbarer Indikatoren in einzelnen Staaten zu identifizieren. Jeder Staat hat seine eigenen institutionellen Rahmenbedingungen, politischen Ziele und rechtlichen Rahmenbedingungen. Das bedeutet, dass alle Indikatoren, die für Leistungsvergleiche zwischen Ländern entwickelt werden, mit erheblichen Vorbehalten betrachtet werden müssen.

Es gibt eine Reihe von Aktivitäten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, die von politischen Entscheidungsträgern gemessen und kontinuierlich evaluiert werden können. Die Anwendbarkeit jeder Maßnahme in einem bestimmten Land hängt von ihrer Relevanz für die Arbeit der Regierung und der zentralen Vergabestellen sowie von der Verfügbarkeit von Daten ab. Tabelle 1.2 unten bietet eine Reihe von Indikatoren, die zur Analyse von Vergabeaktivitäten verwendet werden können. Die Maßnahmen sind nach verschiedenen Ebenen gruppiert, je nachdem, welche Verwaltungsebene sie ansprechen (d. h. Analyse der Wirkung von zentraler Vergabe gegenüber der Analyse der Auswirkungen des gesamten öffentlichen Auftragswesens). Sie werden auch nach den im OECD Well-Being Framework beschriebenen Kapitalarten (Natur-, Human-, Wirtschafts- und Sozialkapital) gruppiert, um zu zeigen, wie der Einfluss öffentlicher Beschaffung auf diese Bereiche gemessen und umgesetzt werden kann. Die Tabelle erläutert auch die Datenanforderungen für jeden Indikator.

Tabelle 1.2. Indikatoren zur Zielerreichung im Bereich öffentlicher Beschaffung auf verschiedenen staatlichen Ebenen

	Zielsetzung	Beschreibung des Indikators	Implikation für den Staat	Datenanforderungen
Messung der Leistung von zentralen Vergabestellen				
Wirtschaftliche Auswirkungen	Beiträge – allgemein			
	Erforderliche Gesamtbeiträge („inputs“) der zentralen Vergabestellen	Messung der Mitarbeiterzahl und der Kosten in Bezug auf das Ausgabeniveau und die durchgeführten Tätigkeiten	Festlegung eines optimalen Personalbestands für die Durchführung der zentralisierten Tätigkeit	Personalbestand; Kosten für den Betrieb der zentralen Vergabestellen; Aufteilung der für verschiedene Aktivitäten aufgewendeten Zeit
	Beiträge – Rahmenvereinbarungen			
	Kosten für den Abschluss von Rahmenverträgen	Anzahl der Mitarbeiter und Zeit für die zentrale Entwicklung der Rahmenvereinbarung	Kann als Kostenmaßstab für den zentralen oder dezentralen Einkauf verwendet werden	Kosten und Personalaufwand (innerhalb und außerhalb der zentralen Vergabestellen) für die Erstellung und Verwaltung von Rahmenverträgen
	Verschärfter Wettbewerb bei Rahmenvereinbarungen	Entwicklung der Unternehmensbeteiligung an Ausschreibungen für Rahmenvereinbarungen	Hinweis auf ein erhöhtes Interesse an der Zusammenarbeit mit dem Staat sowie die Annahme, dass ein verstärkter Wettbewerb die Preise senkt	Anzahl der Angebote, die für verschiedene Phasen jeder Rahmenvereinbarung (einschließlich Abrufphase) abgegeben wurden
Teilnahme von KMU an Rahmenvereinbarungen und Ausschreibungen	Anteil und Anzahl der von KMU erhaltenen Angebote bei Ausschreibungen für Rahmenvereinbarungen	Erfolgsmaßstab für Maßnahmen zum Abbau von Hindernissen für die Beteiligung von KMU, um die wirtschaftliche Aktivität von KMU zu steigern	Anzahl der Angebote, die von Unternehmen, die als KMU eingestuft sind, für verschiedene Phasen jeder Rahmenvereinbarung abgegeben wurden	
Menschliche Einflüsse	Beiträge – Kompetenzaufbau und Beratungsleistungen			
	Ausgaben/Zeit für Beratungsleistungen und Ressourcen	Höhe der Ausgaben zentraler Vergabestellen und des Personalaufwands, der durch Ressourcen zur Unterstützung der Vergabetätigkeit der Auftraggeber (CA) verbraucht wird	Nutzung des zentralen Know-how-Pools zur Verbesserung der Ergebnisse und zum Risikomanagement im gesamten Staatsausgabenportfolio	Personalbestand im Zusammenhang mit Beratungsleistungen; zusätzliche Kosten für die Bereitstellung solcher Ressourcen und Instrumente
	Schulungsausgaben	Ausgaben/Zeit für die Bereitstellung von Schulungs- und Zertifizierungsdienstleistungen für Beschaffer	Steigerung der Effizienz und Effektivität öffentlicher Beschaffung durch Stärkung der Fähigkeiten des Personals	Kosten für die Durchführung von Schulungen; Zeitaufwand der Mitarbeiter für die Durchführung von Schulungen

Wirtschaftliche Auswirkungen	Ergebnisse – Rahmenverträge			
	Rahmenvereinbarung: „harte“ Einsparungen	Senkung des Preises aus Rahmenvereinbarungen im Vergleich zum Marktpreis, bezogen auf die Höhe der Ausgaben des öffentlichen Auftraggebers durch die Rahmenvereinbarungen	Wertsteigerung durch Staatsausgaben	Die in der Rahmenvereinbarung vereinbarten Kosten für Waren und Dienstleistungen (oder die von Vergabestellen in der zweiten Stufe gezahlten Kosten) im Vergleich zum Marktpreis für Vergabestellen oder zum zentral vereinbarten Preis, je nach Methodik
	Rahmenvereinbarung Zeitersparnis	Messung der Zeitersparnis durch die Verwendung von Rahmenvereinbarungen durch die Auftraggeber	Effizienzsteigerung im öffentlichen Dienst	Durchschnittliche Zeit, die das CA-Personal aufwendet, um einen Vertrag für die betreffende Ware oder Dienstleistung abzuschließen
	Rahmenvereinbarung Kundenzufriedenheit	Zufriedenheitsgrad der Vergabestellen, basierend darauf, ob die Rahmenvereinbarungen die Preis-, Service- und Qualitätserwartungen erfüllen	Hinweis darauf, dass die Rahmenvereinbarungen die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wirksam unterstützen	Umfrageergebnisse von Nutzern von Rahmenvereinbarungen aus Vergabestellen heraus
	Effizienz in der zweiten Stufe der Rahmenvereinbarungsprozesse, durch Dynamic Purchasing Systems (DPS), andere Instrumente: Seite der Unternehmen	Zeitaufwand für den Abschluss der zweiten Stufe des Abwärtswahlprozesses	Preis-Leistungs-Verhältnis (d. h. Einnahmen im Vergleich zu den Kosten des Wettbewerbs) für den privaten Sektor bei der Teilnahme an Ausschreibungen von Rahmenvereinbarungen	Bewertung der Zeit, die Unternehmen (gemittelt über mehrere Unternehmensprofile) für den Wettbewerb in der Anfangs- und Abrufphase der Ausschreibung mit und ohne Effizienzinstrumente wie DPS benötigen
	Effizienz in Rahmenvereinbarungsprozessen der zweiten Stufe, DPS und anderen Instrumenten: Seite der Vergabestellen	Zeitaufwand für die Reaktion auf den Prozess der zweiten Stufe in Bezug auf den Grad des Erfolgs	Effizienzsteigerung im öffentlichen Dienst	Bewertung der Zeit, die die öffentlichen Auftraggeber (gemittelt über mehrere CA-Profile) benötigen, um in der Anfangs- und Ausschreibungsphase mit und ohne Effizienzinstrumente wie DPS zu konkurrieren
	KMU-Erfolg	Anteil der KMU-Angebote, die ausgewählt werden und Einnahmen aus Rahmenvereinbarungen generieren	Beitrag zur Wirtschaftskraft der KMU, was zu einem Beschäftigungswachstum führen kann	Anteil der KMU, die in der Ausschreibung von Rahmenvereinbarungen erfolgreich sind. Bei mehrstufiger Rahmenvereinbarung Bewertung des Erfolgs in 1) der ersten Ausschreibungsphase und 2) der Abrufphase (sowie Anzahl und Wert der an KMU vergebenen Aufträge)
	Auswirkungen innovativer Vergabeverfahren	Einführung innovativer Produkte und Dienstleistungen für Rahmenvereinbarungen durch spezifische Innovationspolitiken und –instrumente	Innovative Waren und Dienstleistungen können die öffentlichen Dienstleistungen verbessern und Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, möglicherweise auf den Überseemärkten	Anteil der eingekauften Waren und Dienstleistungen, die den Innovationskriterien entsprechen (z. B. durch vorkommerzielle Beschaffung (Pre-commercial Procurement, PCP), erste Einführung auf dem Inlandsmarkt usw.).

Leistungen – Kompetenzaufbau und Beratungsleistungen				
Menschliche Einflüsse	Ausgaben im Rahmen von Beratungsleistungen	Höhe der Ausgaben einer Vergabestelle für Projekte, die Gegenstand von Beratungsleistungen zentraler Vergabestellen sind	Nutzung des zentralen Know-how-Pools zur Verbesserung der Ergebnisse und zum Risikomanagement im gesamten Staatsausgabenportfolio	Informationen über Projekte des öffentlichen Auftraggebers (z. B. Art der Beschaffung, Ausgabenhöhe), die von der zentralen Vergabestelle unterstützt wurden
	Zufriedenheit mit der Beratungsleistung	Feedback von Vergabestellen zur Wirksamkeit von Beratung und Unterstützung durch Beratungsdienste zentraler Vergabestellen	Nachweis der Wirksamkeit der Unterstützung und Beratung durch das Personal zentraler Vergabestellen	Umfrageergebnisse von relevanten Vergabestellen
	Qualifiziertes und zertifiziertes Personal	Anteil an der Gesamtheit der Beschaffer	Steigerung der Effizienz und Effektivität der öffentlichen Beschaffung durch Erhöhung der Mitarbeiterfähigkeiten	Stufen der professionellen Zertifizierung im Vergabebereich im Vergleich zu den professionellen Zertifizierungen in der Gesamtbelegschaft
Umweltauswirkungen	Reduzierung des Energieverbrauchs	Anwendung einer einheitlichen Methodik der Lebenszykluskostenrechnung zur Messung des Energieverbrauchs aus bestimmten Produktkategorien in Rahmenvereinbarungen	Unterstützung bei der Erreichung der staatlichen und nachhaltigen Entwicklungsziele (SDG) in Bezug auf die Umweltziele	Vergleich zwischen dem Energieverbrauch historischer Güter und Dienstleistungen von Rahmenvereinbarungen und neuen Gütern und Dienstleistungen, die nach MEAT (Most Economically Advantageous Tender) oder anderen Kriterien ausgewählt wurden
	Reduzierung der CO ₂ -Emissionen	Messung der zeitlichen Veränderungen der CO ₂ -Emissionen von Waren und Dienstleistungen in Rahmenvereinbarungen	Unterstützung bei der Erreichung von staatlichen und SDG-Umweltzielen	Vergleich zwischen CO ₂ -Emissionen aus historischen Gütern und Dienstleistungen von Rahmenvereinbarungen und neuen Gütern und Dienstleistungen, die anhand von Emissionen als Kriterien ausgewählt wurden
	Verbesserung der Luft-/Wasserqualität	Vergleich der Auswirkungen von Gütern/Dienstleistungen und Bauarbeiten in Rahmenvereinbarungen auf die Wasser- und/oder Luftqualität	Wird dazu beitragen, die Umweltziele des Staates und der SDG zu erreichen	Vergleich zwischen den Auswirkungen historischer Güter und Dienstleistungen von Rahmenvereinbarungen auf die Luft/Wasserqualität und neuen Gütern und Dienstleistungen, die nach Umweltaspekten als Kriterien ausgewählt wurden
Soziale Auswirkungen	Transparenz bei der Nutzung von Rahmenvereinbarungen	Umfang des öffentlichen Zugangs zu Ausschreibungsunterlagen im Zusammenhang mit Rahmenvereinbarungen	Nachweis der Transparenz bei der öffentlichen Beschaffung und Vergabe, wodurch die Rechenschaftspflicht und das öffentliche Vertrauen erhöht werden	Anteil der Ausschreibungsunterlagen für Rahmenvereinbarungen, die offen in einem Format geteilt werden, das eine Überprüfung und Analyse ermöglicht
	Offene Beschaffung	Fähigkeit aller Unternehmen, um Möglichkeiten zur Teilnahme an Rahmenvereinbarungen zu konkurrieren	Bessere Wahrnehmung der Zugänglichkeit von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge	Anteil der zentralisierten Ausschreibungen (und der Prozesse der zweiten Stufe), die offene Verfahren im Gegensatz zu eingeschränkten oder geschlossenen Ausschreibungen verwenden

Wahrnehmung und Einbeziehung von Interessengruppen	Feedback von Unternehmen und/oder der Zivilgesellschaft zur zentralen Vergabe	Verbesserung der Wahrnehmung öffentlicher Beschaffung durch mehr Engagement bei Interessengruppen	Umfrageergebnisse aus verschiedenen Gesellschaftsgruppen (z. B. Unternehmen, Zivilgesellschaft, NGOs) im Zusammenhang mit der Performanz von Rahmenvereinbarungen
Verwendung von Sozialkriterien in Rahmenvereinbarungen	Umfang der zentralisierten Ausschreibungen, die neben dem Hauptziel auch soziale Ziele verfolgen	Verwendung öffentlicher Mittel, um den Privatsektor zu motivieren, zusätzlichen Nutzen für die Bürger zu erbringen	Anteil der Rahmenvereinbarungen, die soziale Ziele verfolgen (und wenn möglich, Aggregation der sozialen Ergebnisse, die durch Rahmenvereinbarungen gesichert sind)
Schaffung von Fähigkeiten und Arbeitsplätzen	Quantifizierung der Verwendung von Sozialklauseln in zentralisierten Aufträgen zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Durchführung von Schulungen	Verwendung öffentlicher Mittel, um den Privatsektor zu motivieren, zusätzlichen Nutzen für die Bürger zu erbringen	Anzahl der durch Rahmenvereinbarungen generierten Stellen/Ausbildungskurse/Qualifikationen (Hinweis: speziell durch Vertragsklauseln generiert)

Messung der Performanz des nationalen, öffentlichen Auftragswesens

Wirtschaftliche Auswirkungen	Beiträge			
	Kosten und Zeit für Vergabeprozesse	Messung der Zeit, die das beteiligte Personal für die Durchführung der Ausschreibung benötigt	Steigerung der Effizienz des öffentlichen Dienstes und der Fähigkeit, die Mitarbeiterzahl zu reduzieren oder Zeit für wertvollere Tätigkeiten aufzuwenden	Zeitaufwand (und alle damit verbundenen offensichtlichen Kosten, ohne Mitarbeitergehälter) für das staatliche Personal, einschließlich der Nicht-Vergaberollen, zur Durchführung von Beschaffungsvorhaben
	KMU-Beteiligung	Anteil und Anzahl der von KMU gewonnenen Verträge	Erfolgsmaßstab für Maßnahmen zum Abbau von Hindernissen für die Beteiligung von KMU, um die wirtschaftliche Aktivität von KMU zu steigern	Anzahl der Angebote, die von Unternehmen, die als KMU eingestuft sind, für staatliche Ausschreibungen abgegeben wurden
	Unternehmenswahrnehmung über Kosten und Zeit der Teilnahme an staatlichen Ausschreibungen	Bewertung öffentlicher Beschaffung durch teilnehmende Unternehmen	Feedback zur Regierungsleistung und Zugänglichkeit von wichtigen Interessengruppen	Umfrageergebnisse, einschließlich quantitativer Ergebnisse, über den Zeitaufwand (und die eingesetzten Ressourcen) bei der Beantwortung öffentlicher Ausschreibungen
	Gesamtheit des nationalen öffentlichen Auftragswesens	Messung der Anzahl der Mitarbeiter, die die Vergabetätigkeiten ausüben, in Bezug auf das Ausgabenniveau oder die Anzahl der Verfahren	Ermöglicht eine Analyse der Verteilung von Vergabeaktivität auf verschiedene Analyseebenen (e.g., Vergabestellen, Bundesländer, Kommunen)	Daten/Schätzungen über die Anzahl der Mitarbeiter bei jedem öffentlichen Auftraggeber, die an der Vergabetätigkeit beteiligt sind, und Wert der von verschiedenen Vergabestellen vergebenen Aufträge
	Unternehmensbeteiligung und Wettbewerb	Entwicklung der Unternehmensbeteiligung an öffentlichen Ausschreibungen	Hinweis auf ein erhöhtes Interesse an der Zusammenarbeit mit dem Staat sowie die Annahme, dass ein verstärkter Wettbewerb die Preise senkt	Durchschnittliche Anzahl von Bietern pro Ausschreibung; Verhältnis der Anzahl offener Ausschreibungen zu nicht-offenen Ausschreibungen und andere Verfahrensarten
	Beiträge von E-Vergabe	Kosten und Ressourcen, die für die Einrichtung, Aktualisierung und/oder Wartung des E-Vergabe-Systems aufgewendet werden müssen	Angabe der Beiträge für die Einrichtung eines oder mehrerer nationaler E-Vergabe-Systeme	Direkte Kosten für den Kauf, die Modernisierung oder die Wartung des E-Vergabe-Systems; Personalkosten im Zusammenhang mit dem Systemmanagement und der Wartung

Ergebnisse				
	Zufriedenheit von Kunden des Staates	Bewertung der Ergebnisse der öffentlichen Beschaffung durch Interessengruppen innerhalb der Vergabestellen, die von den Beschaffungsdiensten profitieren	Ermöglicht die Analyse, ob die Beschaffung bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wirksam ist	Umfrageergebnisse zu Service/Effizienz/Effektivität von Beschaffern aus Umfragen mit Teams innerhalb von Vergabestellen, die zentrale Beschaffungsangebote in Anspruch nehmen
	KMU-Erfolg	Anteil der KMU-Angebote, die sowohl ausgewählt werden als auch Einnahmen aus öffentlichen Ausschreibungen generieren	Beitrag zur Wirtschaftskraft der KMU, was zu einem Beschäftigungswachstum führen kann	Anteil von KMU, die bei öffentlichen Ausschreibungen erfolgreich sind, sowie Anzahl und Wert der an KMU vergebenen Aufträge
	Zeitersparnis durch E-Vergabe	Messung der durch E-Vergabe erzielten Einsparungen durch Messung der durchschnittlichen Reduktionen im Verhältnis zur Systemnutzung	Demonstration, wie die Einführung elektronischer Werkzeuge die Effizienz gesteigert hat	Bewertung der Zeit, die öffentliche Auftraggeber und Unternehmen für die Durchführung von Ausschreibungen vor und nach der Einführung verschiedener Funktionen der digitalen Beschaffung benötigen
	Nutzung der Gesamtlebenszykluskostenrechnung	Aufträge, die auf der Grundlage von MEAT-Kriterien vergeben werden, im Gegensatz zu den niedrigsten Preisen	Kann zu einer Senkung der vom Staat gezahlten Gesamtkosten bei gleichzeitiger Verringerung der Umweltauswirkungen führen	Anteil, Wert und Anzahl der vergebenen Aufträge nach einem Verfahren, das Vergabekriterien für die Lebenszykluskostenrechnung enthält
	Kosten- und Zeitersparnis durch Prozessvereinfachung	Messung der Zeitersparnis durch die Einführung von Tools	Nachweis, wie politische Änderungen zur Vereinfachung von Prozessen die Effizienz gesteigert haben	Messung der Zeit, die die Mitarbeiter von öffentlicher Verwaltung und potenziellen Auftragnehmern benötigen, um die Ausschreibungsverfahren sowohl vor als auch nach den Bemühungen zur Verbesserung oder Vereinfachung der Prozesse abzuschließen (z. B. Verwendung von Musterverträgen)
Umweltauswirkungen	Reduzierung des Energieverbrauchs	Anwendung einer einheitlichen Methodik der Lebenszykluskostenrechnung zur Messung des Energieverbrauchs aus bestimmten Produktkategorien	Kann dazu beitragen, die Umweltziele des Staates und der SDG zu erreichen	Vergleich zwischen dem Energieverbrauch historischer Güter und Dienstleistungen, die vom Staat gekauft wurden, und neuen Gütern und Dienstleistungen, die nach MEAT oder anderen Kriterien ausgewählt wurden
	Reduzierung der CO ₂ -Emissionen	Messung der zeitlichen Veränderungen der CO ₂ -Emissionen von Waren und Dienstleistungen, die vom Staat gekauft wurden	Kann dazu beitragen, die Umweltziele des Staates und der SDG zu erreichen	Vergleich zwischen CO ₂ -Emissionen aus historischen Gütern und Dienstleistungen, die vom Staat gekauft wurden, und neuen Gütern und Dienstleistungen, die anhand von Emissionen als Kriterien ausgewählt wurden
	Verbesserung der Luft- und Wasserqualität	Vergleich der Auswirkungen, die vom Staat gekaufte Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen auf die Wasser- und Luftqualität haben	Kann dazu beitragen, die Umweltziele des Staates und der SDG zu erreichen	Vergleich zwischen den Auswirkungen auf die Luft- und Wasserqualität historischer Güter und Dienstleistungen, die vom Staat gekauft wurden, und neuer Güter und Dienstleistungen, die nach ökologischen Gesichtspunkten ausgewählt wurden

Soziale Auswirkungen	Transparenz bei öffentlichen Aufträgen	Umfang des öffentlichen Zugangs zu öffentlichen Ausschreibungsunterlagen	Nachweis der Transparenz bei der öffentlichen Beschaffung und Vergabe, wodurch die Rechenschaftspflicht und das öffentliche Vertrauen erhöht werden	Anteil der öffentlichen Ausschreibungsunterlagen, die offen in einem Format geteilt werden, das eine Überprüfung und Analyse ermöglicht
	Offene und inklusive Beschaffung	Fähigkeit aller Unternehmen, um Möglichkeiten zur Teilnahme an Rahmenvereinbarungen zu konkurrieren	Bessere Wahrnehmung der Zugänglichkeit von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge	Anteil der öffentlichen Ausschreibungen, die offene Verfahren im Gegensatz zu eingeschränkten oder geschlossenen Ausschreibungen verwenden
	Wahrnehmung und Einbeziehung von Interessengruppen	Feedback von Unternehmen und der Zivilgesellschaft zu Beschaffungsaktivitäten	Verbesserte Wahrnehmung öffentlicher Beschaffung durch größere Involvierung von Interessengruppen	Umfrageergebnisse aus verschiedenen Gesellschaftsgruppen (z. B. Unternehmen, Zivilgesellschaft, NGOs) im Zusammenhang mit öffentlicher Beschaffung
	Verwendung von Sozialkriterien bei öffentlichen Aufträgen	Umfang der staatlichen Ausschreibungen, die neben den primären Zielen auch soziale Ziele verfolgen	Verwendung öffentlicher Mittel, um den Privatsektor zu motivieren, zusätzlichen Nutzen für die Bürger zu erbringen	Anteil der öffentlichen Aufträge, die soziale Ziele verfolgen (und wenn möglich, Aggregation der sozialen Ergebnisse, die durch öffentliche Aufträge gesichert sind)
	Qualifikationen und Schaffung von Arbeitsplätzen	Quantifizierung der Verwendung von Sozialklauseln in öffentlichen Aufträgen zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Durchführung von Schulungen	Verwendung öffentlicher Mittel, um den Privatsektor zu motivieren, zusätzlichen Nutzen für die Bürger zu erbringen	Anzahl der Arbeitsplätze, Lehrgänge und Qualifikationen, die im Rahmen der öffentlichen Beschaffung geschaffen wurden (wie durch Vertragsklauseln festgelegt)

Quelle: (OECD, 2018^[62]), *Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

Im Rahmen einer Studie über die Produktivität öffentlicher Beschaffung in Finnland wurden die Indikatoren in der obigen Tabelle auf das finnische System angewendet, um die relevanten und anwendbaren Maßnahmen zu identifizieren (siehe Feld 1.17).

Feld 1.17. Verwendung von Indikatoren zur Evaluierung von Beschaffung im Hinblick auf das Natur-, Human-, Wirtschafts- und Sozialkapital

Eine 2019 veröffentlichte OECD-Studie hatte zum Ziel, ein Rahmenkonzept zur Analyse der Produktivität öffentlicher Beschaffung in zentralen Vergabestellen zu entwickeln. Der Analyseansatz basiert auf einer Reihe der in Tabelle 1.2 oben aufgeführten Indikatoren. Anschließend bewerteten die Analysten das finnische Vergabesystem und die Fähigkeit der Regierung, die Aktivitäten zu kontinuierlich zu evaluieren. Die Fähigkeit Finnlands, die oben genannten Indikatoren sinnvoll anzuwenden, wurde auf der Grundlage der Verfügbarkeit von Daten bewertet, wie im Folgenden dargestellt.

Tabelle 1.3. Auszug aus der Indikatorenbewertung basierend auf der Datenverfügbarkeit in Finnland

	Zielsetzung	Datenanforderungen		Anwendbarkeit in Finnland
Wirtschaftliche Auswirkungen	Rahmenvereinbarungen: Zeitersparnis	Durchschnittliche Zeit, die das CA-Personal aufwendet, um einen Vertrag für die betreffende Ware oder Dienstleistung abzuschließen	✓	Zeitaufwand der Vergabestellen für die Durchführung von Ausschreibungen, die durch akademische Arbeiten im Jahr 2009 festgelegt wurden; der Vergleichswert könnte aktualisiert werden, um technologischen Veränderungen Rechnung zu tragen
	Effizienz der Prozesse für die zweiten Stufe von Rahmenvereinbarungen sowie durch das Dynamic Purchasing System (DPS) und andere Instrumente: Seite der Unternehmen	Bewertung der Zeit, die Unternehmen (gemittelt über mehrere Unternehmensprofile) für den Wettbewerb in der Anfangs- und Abrufphase der Ausschreibung mit und ohne Effizienzinstrumente wie DPS benötigen	✗	Derzeit werden keine Daten über die Zeit gespeichert, die Unternehmen für die Beantwortung von Ausschreibungen für Rahmenvereinbarungen oder für die Nutzung von DPS oder anderen Effizienzinstrumenten benötigen
Umweltauswirkungen	Reduzierung der CO ₂ -Emissionen	Vergleich zwischen CO ₂ -Emissionen aus historischen Gütern und Dienstleistungen von Rahmenvereinbarungen und neuen Gütern und Dienstleistungen, die anhand von Emissionen als Kriterien ausgewählt wurden	✗	Erfordert das Verständnis von CO ₂ -Emissionen früherer Güter und Dienstleistungen über den gesamten Lebenszyklus sowie Emissionen aktueller Güter und Dienstleistungen (z. B. Emissionen aus früheren Fahrzeugflotten im Vergleich zu aktuellen Flotten). Die aktuelle Bewertung beinhaltet lediglich die Berechnung der Ausgaben durch „grüne“ (umweltfreundliche) Aufträge.
Soziale Auswirkungen	Verwendung von Sozialkriterien in Rahmenvereinbarung	Anteil von Rahmenverträgen, die soziale Ziele verfolgen (und wenn möglich, Aggregation der sozialen Ergebnisse, die durch Rahmenvereinbarungen gesichert sind)	✓	Verfügbare Informationen darüber, welche aktuellen Rahmenvereinbarungen Klauseln oder Kriterien im Zusammenhang mit der Erreichung sozialer Ergebnisse enthalten

Quelle: (OECD, 2019^[63]), *Productivity in Public Procurement*.

In diesem Kapitel wurde untersucht, wie öffentliche Beschaffung die Erbringung öffentlicher Leistungen, Wirtschaftswachstum und das Wohl der Bevölkerung direkt und indirekt beeinflussen kann, gemessen am OECD Well-Being Framework. Außerdem wurden verschiedene Analyseansätze zur Bestimmung des Einflusses öffentlicher Beschaffung aufgezeigt. Das Kapitel beschäftigte sich mit Fallstudien aus den Ländern, um zu veranschaulichen, wie Wirkungsanalysen in einzelnen Bereichen des wirtschaftlichen, natürlichen, sozialen und Humankapitals durchgeführt wurde. Die verschiedenen Ansätze zur Berechnung der Auswirkungen können durch ein Rahmenkonzept zusammengeführt werden. Ein solcher Analyseansatz würde die kurzfristige Evaluierung der zentralisierten Tätigkeit und eine längerfristige Verpflichtung zum Verständnis der Auswirkungen öffentlicher Beschaffung auf einer detaillierteren Ebene umfassen. Deutschland verfügt bereits über die erforderliche rechtliche Unterstützung, um ein solches Rahmenkonzept für die Wirkungsmessung zu schaffen. Nach Artikel 91d des Grundgesetzes haben Bund und Länder die Möglichkeit, Leistungsvergleiche und Vergleichsstudien durchzuführen. Öffentliche Beschaffung wäre ein hervorragendes Anwendungsgebiet.

Handlungsvorschläge

Die Analyse der Wirkung öffentlicher Beschaffung ist eine Herausforderung, da es keine standardisierten Ansätze für Datenerfassung und Wirkungsmessung gibt. Darüber hinaus ist die Folgenabschätzung öffentlicher Beschaffung insgesamt oft schwierig, da es an zuverlässigen Informationen mangelt. Wo die Messung des Einflusses öffentlicher Beschaffung erfolgreich durchgeführt wird, können die Errungenschaften öffentlicher Beschaffung gegen die weitere Perspektive der öffentlichen Verwaltung allgemein abgegrenzt werden. Diese Errungenschaften können dadurch außerdem, mit dem Ziel der höheren Anerkennung einerseits und der weiteren Verbesserung andererseits, tiefergehend individuell zugeordnet werden. In diesem Kapitel wird ein Ansatz vorgeschlagen, um die weitreichenden Folgen und Wechselwirkungen öffentlicher Beschaffung besser zu beschreiben, indem Kanäle ermittelt werden, über die das öffentliche Beschaffung genutzt werden kann, um die Wirtschaft, die Umwelt und die Gesellschaft zu beeinflussen.

Die Analyse des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland aus der Perspektive der nachhaltigen Lebensqualität zeigt Bereiche auf, in denen öffentliche Beschaffung einen weitreichenden Nutzen für das Leben der Menschen bringen kann. Die Analyse zeigt auch die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Wirkungsbereichen auf. Basierend auf der Analyse haben sich folgende Handlungsfelder ergeben. Deutschland könnte in Betracht ziehen:

- sich auf die breite Perspektive der strategischen Beschaffung zu konzentrieren, die über die rein wirtschaftlichen Auswirkungen hinausgeht und auf das Wohl der Bevölkerung abzielt.
- mit der Wirkungsmessung öffentlicher Beschaffung anhand von international bewährten Indikatoren zu beginnen, um die potenziellen Gewinne kontinuierlich zu evaluieren und zu maximieren.
- das Indikatorenspektrum zur Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit Daten zum öffentlichen Auftragswesen zu erweitern.
- eine einheitliche Methodik zu entwickeln, die freiwillig auf subnationaler Ebene eingesetzt werden kann, um den Einfluss öffentlicher Beschaffung zu ermitteln und die Vergleichbarkeit zwischen den Staaten zu gewährleisten.

Weiterführende Literatur

- Ahn, S. (2002), "Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 317, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/182144868160>.
- Beck, T., A. Demircuc-Kunt and R. Levine (2005), "SMEs, growth, and poverty: Cross-country evidence", *Journal of Economic Growth*, Vol. 10, pp. 199-229, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10887-005-3533-5.pdf>.
- Bedi, A. (2016), *How to Measure Public Procurement Performance With the Right Metrics*, *Public Spend Forum*, <http://www.publicspendforum.net/blogs/ash-bedi/2016/12/18/how-to-measure-public-procurement-performance-and-metrics>.
- Boland, T. and A. Fowler (2000), "A systems perspective of performance management in public sector organisations", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13/5, pp. 417- 446, <http://dx.doi.org/10.1108/09513550010350832>.
- Centenary, H. (2012), "With efficient Procurement, Government can deliver more with less", *World Bank News*, <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2012/09/22/with-efficient-procurement-government-can-deliver-more-with-less>.
- Churchill, F. (2017), *Outcomes-based contracting 'a really powerful mechanism'*, *Supply Management*, <https://www.cips.org/supply-management/news/2017/june/outcomes-based-contracting-a-really-powerful-mechanism-/> (accessed on 15 May 2018).
- Compassion Capital Fund National Resource Centre (2010), *Measuring Outcomes*, <http://strengtheningnonprofits.org/resources/guidebooks/measuringoutcomes.pdf>.
- Connor, J. and T. Kallikowski (2014), "The Finnish Asphalt Cartel Court Decision on Damages: An Important EU Precedent and Victory for Plaintiffs", *CPI Antitrust Chronicle*, Vol. 2, pp. 1-18, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2423789.
- Conway, P. and G. Nicoletti (2007), "Product Market Regulation and Productivity Convergence: OECD Evidence and Implications for Canada", *International Productivity Monitor*, Vol. 15, pp. 3-24, <http://www.csls.ca/ipm/15/IPM-15-conway-e.pdf>.
- Deloitte (2015), *Economic benefits of better procurement practices*, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-the-procurement-balancing-act-170215.pdf>.
- Department of Finance Northern Ireland (o.J.), *Identifying and structuring programme and project benefits*, <https://www.finance-ni.gov.uk/articles/identifying-and-structuring-programme-and-project-benefits> (accessed on 13 March 2018).
- Edler, J. and L. Georghiou (2007), "Public procurement and innovation-Resurrecting the demand side", *Research Policy*, Vol. 36/7, pp. 949-963, <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>.
- Estevan, H. and B. Schaefer (2017), *State of the Art Report: Life Cycle Costing*, Sustainable Public Procurement Regions, <http://www.sppregions.eu> (accessed on 28 February 2018).
- Europäische Kommission (2003), *Final Report: Task Group 4 : Life Cycle Costs in Construction*,

<http://onlinebookshop.villareal.fi/docs/LifeCycleCostsinConstruction.pdf>.

- Europäische Kommission (2009), *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU*, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf.
- Europäische Kommission (2013), *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf
- Europäische Kommission (2014), *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU*, DG Enterprise and Industry of the European Commission, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fe64711b-117d-4a4b-beda-7d1584bae572>.
- Europäische Kommission (2015), *Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6a5a4873-b542-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en>.
- Europäische Kommission (2016), *Make better use of framework agreements*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_16.pdf.
- Europäische Kommission (2017), *Better Regulation Guidelines*, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>.
- Europäische Kommission (o.J.), *Impact Assessment Toolkit: Tool #19. Identification/screening of impacts*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-19_en_0.pdf (accessed on 5 March 2018).
- Europäische Kommission (o.J.), *Impact Assessment Toolkit: Tool #63. Multi-Criteria Analysis*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-63_en_0.pdf (accessed on 5 March 2018).
- Georgopoulos, A., B. Hoekman and P. Mavroidis (2017), *The Internationalization of Government Procurement Regulation*, Oxford University Press, Oxford, <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198796749.001.0001>.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda (2002), *Public Procurement System Strategic Plan 2002-2004*, <http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/strategic-plan-public-procurement-system-2002-2004-2.pdf>.
- Harding, A. (2014), *What is the difference between an impact and an outcome? Impact is the longer term effect of an outcome.*, London School of Economics and Political Science, <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2014/10/27/impact-vs-outcome-harding/> (accessed on 7 May 2018).
- Hurst, R. (2013), *Nicer Work? Impactt's Benefits for Business and Workers Programme 2011-2013*, Impactt, <https://impacttlimited.com/wp-content/uploads/2017/01/Report170x240v4-1.pdf>.
- Inostroza, T. (2016), *Including SMEs and women in public procurement in Chile*, International Trade Forum, <http://www.tradeforum.org/news/Including-SMEs-and-women-in-public-procurement-in-Chile/> (accessed on 7 June 2018).
- Johansson, Å. (2016), "Public Finance, Economic Growth and Inequality: A Survey of the Evidence",

- OECD Economics Department Working Papers, No. 1346, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/094bdaa5-en>.
- Karjalainen, K. (2009), *Challenges of Purchasing Centralization - Empirical Evidence from Public Procurement*, Helsinki School of Economics, <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/11525/a344.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Kattel, R. and V. Lember (2010), "Public procurement as an industrial policy tool an option for developing countries?", *Journal of Public Procurement*, Vol. 10/3, pp. 368-404, https://www.researchgate.net/publication/46473312_Public_procurement_as_an_industrial_policy_tool_an_option_for_developing_countries.
- Kuntahankinnat (2017), *Kuntahankinnat at your service!*, <https://sway.com/Ps5ptDNcsoFaEZmw> (accessed on 2 May 2018).
- Larraín, C. (o.J.), *Chile's e-procurement system: Transparency, efficiency and PPP*, http://siteresources.worldbank.org/INTEGOVERNMENT/Resources/702478-1129947675846/orrego_eProcurement.pdf (accessed on 5 June 2018).
- Lempinen, H. (2013), "Design Framework for Performance Management Systems: An Ensemble Approach", *Aalto University School of Business*, Aalto University publication series Doctoral Dissertations 100/2013, http://epub.lib.aalto.fi/pdf/diss/Aalto_DD_2013_100.pdf.
- Lewis-Faupel, S. et al. (2016), "Can electronic procurement improve infrastructure provision? Evidence from public works in India and Indonesia", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 8/3, pp. 258-83, <http://dx.doi.org/10.1257/pol.20140258>.
- Loader, K. (2015), "SME suppliers and the challenge of public procurement: Evidence revealed by a UK government online feedback facility", *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 21/2, pp. 103-112, <http://dx.doi.org/10.1016/J.PURSUP.2014.12.003>.
- Ministry of Business Innovation and Employment (2015), *Ministry of Business Innovation and Employment New Zealand, Our purpose*, <http://www.mbie.govt.nz/about/who-we-are/our-purpose> (accessed on 12 April 2018).
- Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland (2017), "Guide to socially responsible public procurement", *MEAE guidelines and other publications*, N°12/2017, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160318/TEM_oppaat_12_2017_guide_to_socially_responsible_EN_web_21112017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Ministry of Finance (2016), *Budget Review 2017*, <http://vm.fi/documents/10623/1982710/Budget+review+2017/9a163ffc-c71b-4487-8088-c6b8f0706b33?version=1.0> (accessed on 13 April 2018).
- Mongelli, F. (2008), "European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area Theory", *Economic Papers* 302, <http://dx.doi.org/10.2765/3306>.
- Muir, K. and S. Bennett (2014), *The Compass: Your Guide to Social Impact Measurement*, Centre for Social Impact, Sydney, http://www.csi.edu.au/media/uploads/CSI_The_Compass.pdf.
- OECD (2012), *Discussion Paper on Public Procurement Performance Measures*, OECD, http://www.oecd.org/gov/ethics/Discussion%20paper%20on%20public%20procurement%20performance%20measures%20GOV_PGC_ETH_2012_1.pdf (accessed on 20 April 2018).

- OECD (2013), *OECD Workshop on Inclusive Growth, session notes*, <https://www.oecd.org/inclusive-growth/events/Session%20Notes%20-%20Workshop%20Inclusive%20Growth,%2003.04.2013.pdf> (accessed on 5 March 2018).
- OECD (2014), *Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes*, <http://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-iv-en.pdf>.
- OECD (2015), *GDP, OECD Statistics*, <http://dx.doi.org/10.1787/dc2f7aec-en>.
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2016), *OECD Economic Outlook, Volume 2016 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-1-en.
- OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Finland 2016*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fin-2016-en.
- OECD (2016), *Public Procurement for Social Progress: A Social Platform guide to the EU Public Procurement Directive*, <http://www.oecd.org/cfe/leed/Social-Platform-guide-EU-Public-Procurement-Directive%20.pdf>.
- OECD (2017), "External demand and monetary policy: Chile", in *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-2-en.
- OECD (2017), "Making trade work for all", *OECD Trade Policy Papers*, No. 202, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6e27effd-en>.
- OECD (2017), *Green Growth Indicators 2017*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268586-en>.
- OECD (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en>.
- OECD (2017), *OECD Compendium of Productivity Indicators 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/pdty-2017-en>.
- OECD (2017), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>.
- OECD (2017), *Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264275683-en>.
- OECD (2017), *Time to Act: Making Inclusive Growth Happen, policy brief*, OECD, Paris, http://www.oecd.org/inclusive-growth/Policy_Brief_Time_to_Act.pdf.
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Chile 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2018-en.
- OECD/ILO/IMF/World Bank (2014), *Achieving stronger growth by promoting a more gender-balanced economy, report prepared for G20 Labour and Employment Ministerial Meeting*, G20, Melbourne, <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/ILO-IMF-OECD-WBG-Achieving-stronger-growth-by-promoting-a-more-gender-balanced-economy-G20.pdf> (accessed on 7 June 2018).

- Palguta, J. and F. Pertold (2017), "Corruption and manipulation of public procurement: Evidence from the introduction of discretionary thresholds", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 9/2, pp. 293-315, <http://dx.doi.org/10.1257/pol.20150511>.
- Partidário, M. et al. (2012), *International Association for Impact Assessment*, http://www.iaia.org/uploads/pdf/Fastips_1%20Impact%20Assessment.pdf.
- Patrucco, A., D. Luzzini and S. Ronchi (2016), "Evaluating the Effectiveness of Public Procurement Performance Management Systems in Local Governments", *Local Government Studies*, Vol. 42/5, pp. 739-761, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2016.1181059>.
- Scarpetta, S. et al. (2002), "The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 329, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/547061627526>.
- Singer, M. et al. (2009), "Does e-procurement save the state money?", *Journal of Public Procurement*, Vol. 9/1, pp. 58-78, <http://dx.doi.org/10.1108/JOPP-09-01-2009-B002>.
- Social Value UK (2016), *Aggregation of Impact: Does All this Measurement Add Up?*, <http://www.socialvalueuk.org/app/uploads/2016/07/Does-all-this-measurement-add-up-.pdf>.
- The Economist (2016), *The trouble with GDP*, <http://www.economist.com/news/briefing/21697845-gross-domestic-product-gdp-increasingly-poor-measure-prosperity-it-not-even> (accessed on 14 March 2018).
- Umweltbundesamt (2017), *Climate footprint 2016: Transport sector and cool weather cause spike in emissions*, <https://www.umweltbundesamt.de/en/press/pressinformation/climate-footprint-2016-transport-sector-cool> (accessed on 14 March 2018).
- Uyarra, E. and K. Flanagan (2010), "Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement", *European Planning Studies*, Vol. 18/1, pp. 123-143, <http://dx.doi.org/10.1080/09654310903343567>.
- Vincze, M. et al. (2010), *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU, Executive Summary*, DG Enterprise and Industry, http://www.researchgate.net/publication/215747626_Evaluation_of_SMEs'_access_to_public_procurement_markets_in_the_EU.
- World Bank (2004), *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*, World Bank, Washington DC, http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/MandE_tools_methods_approaches.pdf.
- World Bank (2010), *Handbook on Impact Evaluation*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2693/520990PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf>.

Literaturverzeichnis

- Appelt, S. and F. Galindo-Rueda (2016), "Measuring the Link between Public Procurement and Innovation", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2016/3, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1vc7sl1w7h-en>. [23]
- Barro, R. (1990), "Government spending in a simple model of endogeneous growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 98/5, Part 2, pp. S103-S125, <http://dx.doi.org/10.1086/261726>. [13]
- BMWi (2017), *Wirtschaftsmotor Mittelstand. Zahlen und Fakten zu den deutschen KMU*, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Mittelstand/wirtschaftsmotor-mittelstand-zahlen-und-fakten-zu-den-deutschen-kmu.pdf?__blob=publicationFile&v=29 (accessed on 13 March 2018). [26]
- BMWi (o.J.), *The German Mittelstand: Facts and figures about German SMEs The mood in the SME sector starts to cloud over*, https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/wirtschaftsmotor-mittelstand-zahlen-und-fakten-zu-den-deutschen-kmu.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (accessed on 2018 March 13). [25]
- Coglianesi, C. (2012), *Measuring Regulatory Performance: Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*, OECD, http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1_coglianesi%20web.pdf. [4]
- Edelman (2018), *The 2018 Edelman Trust Barometer*, <https://cms.edelman.com/sites/default/files/2018-01/2018%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf>. [48]
- Eßig, M. and A. Batran (2006), "Konzeptionelle Grundlagen des Public Supply Chain Management", *Zeitschrift Für Öffentliche Und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU / Journal for Public and Nonprofit Services*, Vol. 29/2, pp. 117-146, <http://www.jstor.org/stable/20764594>. [17]
- Europäische Kommission (2016), *Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2779/246106>. [36]
- Europäische Kommission (2016), *SBA Fact Sheet - Germany*, European Commission, Brussels, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/22382/attachments/14/translations/> (accessed on 15 January 2018). [27]
- Europäische Kommission (2015), *The 2015 Ageing Report*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf. [51]
- Europäische Kommission (o.J.), *Green Public Procurement*, http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm (accessed on 15 March 2018). [33]
- Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (2017), *Climate Action Plan 2050 – Germany's long-term emission development strategy*, <https://www.bmub.bund.de/en/topics/climate-energy/climate/national-climate-policy/greenhouse-gas-neutral-germany-2050/> (accessed on 14 March 2018). [34]

- Ferraz, C., F. Finan and D. Szerman (2015), "Procuring firm growth: The effects of government purchases on firm dynamics", *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, <http://dx.doi.org/10.3386/w21219>. [28]
- Freeman, M. and P. Beale (1992), "Measuring Project Success", *Project Management Journal*, Vol. 23/1, pp. 8–17, <https://www.pmi.org/learning/library/measuring-success-business-venture-5351>. [57]
- Geroski, P. (1990), "Innovation, technological opportunity, and market structure", *Oxford Economic Papers*, Vol. 42/3, pp. 586-602, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a041965>. [20]
- Harvard Kennedy School (2016), *Results-Driven Contracting: An Overview*, Government Performance Lab, Cambridge, http://govlab.hks.harvard.edu/files/siblab/files/results-driven_contracting_an_overview_0.pdf. [56]
- Hatvan, B. et al. (2014), *Okó Kauf Wien: Protecting our climate and our environment*, <https://www.wien.gv.at/english/environment/protection/pdf/impact-analysis.pdf>. [38]
- Hoxha, S. and I. Duli (2014), *Designing a public procurement compliance and performance monitoring system in Kosovo*, Kosovan Public Procurement Regulatory Commission, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-kosovo.pdf>. [61]
- Infrastructure and Projects Authority (2017), *Guide for Effective Benefits Management in Major Projects: Key benefits management principles and activities for major projects*, UK Government, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/671452/Guide_for_Effective_Benefits_Management_in_Major_Projects.pdf. [58]
- Jagatheeswaran, T., V. Stephens and J. O'Conner (2018), *Social procurement: Using your purchasing power to create a positive social impact*, <http://blog.deloitte.com.au/social-procurement-using-your-purchasing-power-to-create-a-positive-social-impact/> (accessed on 2 March 2018). [42]
- Kneller, R., M. Bleaney and N. Gemmill (1999), "Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 74, pp. 171-190, [http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00022-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00022-5). [14]
- Kozluk, T. and V. Zipperer (2014), "Environmental policies and productivity growth: a critical review of empirical findings", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2014/1, https://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2014-5jz2drqml75j. [35]
- Kuhlmann, S. and T. Jäkel (2013), "Competing, collaborating or controlling? Comparing benchmarking in European local government", *Public Money & Management*, Vol. 33/4, pp. 269-276, <http://dx.doi.org/10.1080/09540962.2013.799815>. [60]
- McKinsey Center for Government (2017), *Government Productivity: Unlocking the \$3.5 Trillion Opportunity*, McKinsey and Company, <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/The%20opportunity%20in%20government%20productivity/Executive%20summary%20Government%20productivity%20unlocking%20the%2035%20trillion%20opportunity.ashx>. [15]

- New Zealand Government Procurement (2017), *New Zealand Government Procurement Business Survey 2017*, New Zealand Ministry of Business, Innovation and Employment, <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/2017-business-survey-report-government-procurement.pdf> (accessed on 6 March 2018). [32]
- New Zealand Government Procurement (2015), *Standard reporting methodologies: All-of-Government contracts*, <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/standard-reporting-methodologies-aog.pdf>. [19]
- OECD (2019), *Productivity in Public Procurement: A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, OECD, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf>. [63]
- OECD (2018), *Gross domestic spending on R&D* (indicator), <http://dx.doi.org/10.1787/d8b068b4-en> (accessed on 8 March 2018). [22]
- OECD (2018), *Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*, <http://www.mapsinitiative.org/methodology/> (accessed on 17 April 2018). [62]
- OECD (2018), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2018-de. [45]
- OECD (2018), *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307476-en>. [30]
- OECD (2017), *Government at a Glance (dataset)*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2017 (accessed on 11 September 2017). [41]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [12]
- OECD (2017), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en. [10]
- OECD (2017), *Responsible business conduct in government procurement practices, concept note*, OECD, <http://mneguidelines.oecd.org/Responsible-business-conduct-in-government-procurement-practices.pdf>. [43]
- OECD (2017), "Understanding public sector productivity", [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC\(2017\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC(2017)10/en/pdf) (accessed on 26 February 2018). [2]
- OECD (2016), "Germany", in *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-56-en>. [52]
- OECD (2016), *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252325-de>. [5]
- OECD (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>. [49]

- OECD (2015), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, [39]
https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf (accessed on 14 February 2018).
- OECD (2019), *Gross domestic product (GDP)* (indicator), [18]
<https://dx.doi.org/10.1787/dc2f7aec-en> (accessed on 25 March 2019).
- OECD (2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, [9]
http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2015-en.
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, [3]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.
- OECD (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris, [50]
https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, [1]
<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> (accessed on 20 February 2018).
- OECD (o.J.), *Indicators of Product Market Regulation Homepage*, [29]
<http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm> (accessed on 13 March 2018).
- Office of Government Procurement (2015), *High Level Group on SME Access to Public Procurement: Progress Report*, [31]
<http://ogp.gov.ie/progress-report-high-level-group-on-sme-access-to-public-procurement/>.
- Open Government Partnership (2011), *Open Government Declaration*, [47]
<https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration> (accessed on 13 March 2018).
- Perera, O. and B. Morton (2009), *Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value*, International Institute for Sustainable Development, [37]
http://www.iisd.org/pdf/2009/life_cycle_costing.pdf.
- Phillips, L. (2018), "Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 22, OECD Publishing, Paris, [59]
<https://dx.doi.org/10.1787/ffff92c6-en>.
- Porsch, L. et al. (2014), *Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung*, Umweltbundesamt, [6]
http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_3711_14_1_06_leitfaden_gfa_bf.pdf.
- PWC (2009), *Collection of Statistical Information on Green Public Procurement in the EU*, [40]
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf.
- Ribarsky, J. (2017), *Insight from the OECD Household Dashboard: Why household incomes don't always track changes in GDP - OECD Ecoscope blog*, [8]
<https://oecdecoscope.wordpress.com/2017/09/08/insight-from-the-oecd-household-dashboard-why-household-incomes-dont-always-track-changes-in-gdp/> (accessed on 5 March 2018).

- The Treasury New Zealand (o.J.), *Our living standards framework*, [11]
<https://treasury.govt.nz/information-and-services/nz-economy/living-standards/our-living-standards-framework> (accessed on 10 August 2018).
- Tiessen, J. et al. (2013), *Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben*, Nationaler [7]
 Normenkontrollrat,
<http://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/444136/2365c75689a494066ab6a874ee687554/2013-05-23-nutzenstudie-data.pdf>.
- Transparency International (2018), *Corruption Perceptions Index 2017*, [44]
http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (accessed on 13 March 2018).
- Transparency International (2017), *Open Data and the Fight Against Corruption in Germany*, [46]
http://www.transparency.org/whatwedo/publication/open_data_and_the_fight_against_corruption_in_germany.
- United Nations Environment Programme (2016), *Measuring and Communicating the Benefits of Sustainable Public Procurement*, UNEP DTIE Sustainable Consumption and Production [55]
 Branch, Paris,
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/measuring-and-communicating-the-benefits-of-sustainable-public-procurement-spp-baseline-review-and-development-of-a-guidance-framework.pdf>.
- United Nations Environment Programme (2012), *The Impacts of Sustainable Public Procurement*, UNEP DTIE Sustainable Consumption and Production Branch, Paris, [54]
<http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/projectinfo/studyonimpactsofspp.pdf>.
- Vogel, L. (2009), "Macroeconomic effects of cost savings in public procurement", *Economic Papers*, Vol. 389, <http://dx.doi.org/10.2765/29810>. [16]
- World Economic Forum (2017), *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, [53]
<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1> (accessed on 26 January 2018).
- World Economic Forum (2017), *The Global Competitiveness Report: 2017-2018*, World [21]
 Economic Forum, Geneva, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>.
- Wright, M., P. Westhead and D. Ucbasaran (2010), "The Internationalization of SMEs and International Entrepreneurship: A Critique and Policy Implications", *Regional Studies*, Vol. 41/7, pp. 1013-1029, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00514644/document>. [24]

Anhang 1.A. Ressourcen und Risiken für zukünftige Lebensqualität in Deutschland

Anhang Abbildung 1.A.1. Exemplarische Indikatoren

Naturkapital		
Indikator	Stufe	Wechsel
Treibhausgasemissionen aus der inländischen Produktion	②	↗ 2005-2015
CO ₂ -Emissionen aus dem Inlandsverbrauch	②	↗ 2001-2011
Feinstaubbelastung (PM 2,5)	②	↔ 2005-2013
Waldfläche	③	↔ 2005-2014
Erneuerbare Süßwasserressourcen	③	Langfristiger Jahresdurchschnitt
Süßwasserentnahme	②	2013
Bedrohte Vögel	③	.. Aktuellste verfügbare
Bedrohte Säugetiere	③	.. Aktuellste verfügbare
Bedrohte Pflanzen	③	.. Aktuellste verfügbare

Humankapital		
Indikator	Stufe	Wechsel
Bildungsabschluss junger Erwachsener	②	↔ 2014-2016
Bildungserwartung	①	.. 2015
Kognitive Fähigkeiten 15-Jähriger	①	.. 2015
Kompetenzen von Erwachsenen	②	.. 2011/2012
Langzeitarbeitslosigkeit	②	↗ 2011-2016
Lebenserwartung bei der Geburt	③	.. 2005-2015
Raucherprävalenz	②	↗ 2005-2013
Prävalenz von Adipositas	③	.. 2012

Wirtschaftskapital		
Indikator	Stufe	Wechsel
Produzierte Anlagegüter	①	↗ 2005-2015
Bruttoanlageinvestitionen	②	↗ 2005-2016
Finanzielles Reinvermögen der Gesamten Volkswirtschaft	①	↗ 2005-2016
Güter des geistigen Eigentums	①	↗ 2005-2015
Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen	①	↗ 2005-2014
Verschuldung der privaten Haushalte	①	↗ 2005-2015
Nettovermögen der privaten Haushalte	②	↗ 2010-2014
Finanzielles Reinvermögen der Regierung	②	↗ 2005-2015
Verschuldungsgrad des Bankensektors	③	↘ 2005-2015

Sozialkapital		
Indikator	Stufe	Wechsel
Vertrauen in andere	③	.. 2013
Vertrauen in die Polizei	②	.. 2013
Vertrauen in die nationale Regierung	①	↗ 2005-2016
Wahlbeteiligung	②	↘ 2005-2013
Beteiligung von Interessengruppe an der Politikgestaltung	②	.. 2014
Ehrenamtliche Arbeit über Organisationen	①	.. 2011/2012

①	OECD-Rang mit den besten Ergebnissen, letztes verfügbares Jahr
②	OECD-Rang mit mittleren Ergebnissen, letztes verfügbares Jahr
③	OECD-Rang mit den schlechtesten Ergebnissen, letztes verfügbares Jahr

↗	Verbesserung im Zeitverlauf
↘	Verschlechterung im Zeitverlauf
↔	Keine Veränderung
..	Keine Daten verfügbar

Quelle: (OECD, 2017_[10]), *How's Life? 2017: Measuring Well-being [Wie lebt es sich in Deutschland?]*

Anhang 1.B. Sozioökonomische Leistung: Internationale Indikatoren

Korruptionswahrnehmungsindex („Corruption Perception Index“): Ein von *Transparency International* veröffentlichter Indikator, der misst, wie korrupt der öffentliche Sektor in 176 Ländern in einem bestimmten Jahr ist. Der Index sammelt Informationen aus zahlreichen Quellen, die die Wahrnehmung von Geschäftsleuten und Länderexperten auf der Ebene der Korruption in einem Land vermitteln. Die Indikatorwerte können zwischen 0 und 100 liegen (je niedriger der Wert, desto weniger korrupt ist der öffentliche Sektor). Höherrangige Länder haben tendenziell bessere Standards für die Integrität des öffentlichen Sektors, einen besseren Zugang zu Informationen über öffentliche Ausgaben und ein unabhängiges Justizsystem. Der Korruptionswahrnehmungsindex kann verwendet werden, um das Sozialkapital eines Landes zu messen, wie es im OECD Well-Being Framework definiert ist.

Weltweite Indikatoren zur Regierungsführung: Eine Reihe von Indikatoren der Weltbank, die darauf abzielen, die Qualität der Regierungsführung in über 200 Ländern und Gebieten zu messen, unterteilt in sechs Kategorien:

- Stimme und Verantwortlichkeit
- politische Stabilität und Gewaltfreiheit
- Regierungseffektivität
- regulatorische Qualität
- Rechtsstaatlichkeit
- Kontrolle der Korruption.

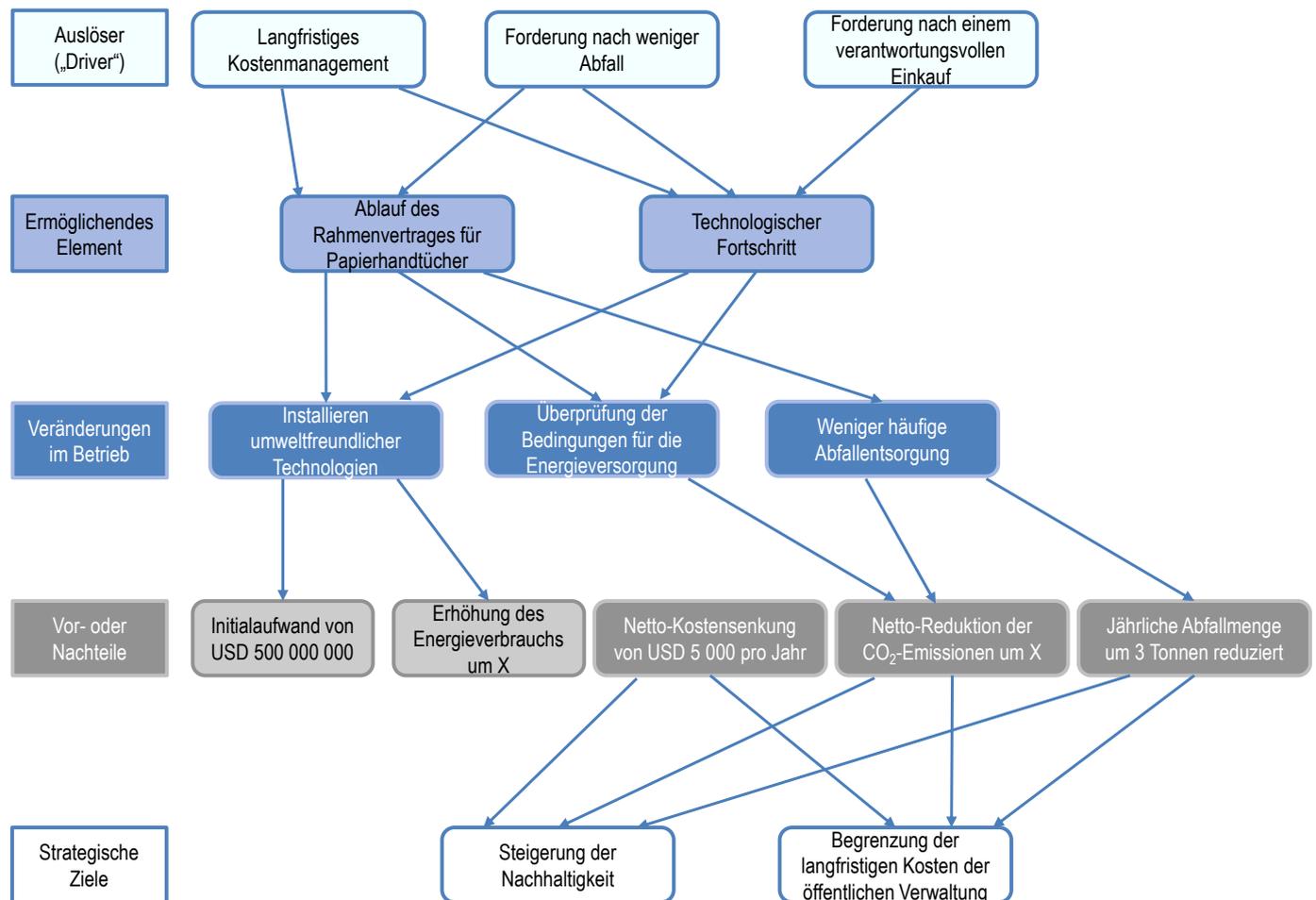
Diese Indikatoren werden auf der Grundlage der Antworten auf Umfragen von Unternehmen, Bürgern und Experten sowie von Datenquellen, die von Think Tanks und internationalen und staatlichen Organisationen veröffentlicht wurden, aggregiert. Weltweite Governance-Indikatoren können zur Messung des Sozialkapitals herangezogen werden.

Europäischer Index für die Regierungsqualität: Diese Analyse basiert auf Erhebungsdaten über Korruption und Qualität von Regierungsführung auf regionaler (NUTS1 oder NUTS2) Ebene in der EU. Es geht um die Wahrnehmungen und Erfahrungen der Bürger mit Korruption sowie um die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und Güter. Der Indikator kann zur Messung des Sozialkapitals verwendet werden.

Index der globalen Wettbewerbsfähigkeit: Ein vom Weltwirtschaftsforum veröffentlichter Indikator, der die makroökonomischen und mikroökonomischen Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit für 144 Länder berücksichtigt. Er umfasst 12 Bereiche, in denen Institutionen, Politik und andere Faktoren, die zu einem nachhaltigen Wachstum beitragen, vertreten sind. Dieser Indikator kann Sozialkapital (Institutionen), Wirtschaftskapital (stabile makroökonomische Rahmenbedingungen) oder Humankapital (Hochschulbildung) messen.

Indikatoren der Produktmarktordnung (PMR): Die OECD hat Indikatoren entwickelt, um zu messen, ob: 1) Produktmarktregelungen in einem Land den Wettbewerb unterstützen, und 2) kartellrechtliche Rahmenbedingungen in Ländern gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen gewährleisten. Die Indikatoren werden für die Gesamtwirtschaft eines Landes sowie auf Sektorebene berechnet. Da Marktregeln den Wettbewerb fördern, was wiederum dazu führt, dass Investoren beruhigt, die Gesundheit der Menschen geschützt und die Umwelt geschützt werden, können PMR-Indikatoren zur Messung des Wirtschaftskapitals, aber auch des Humankapitals und des Naturkapitals herangezogen werden.

Anhang 1.C. Beispiel einer Benefits Logic Map („Nutzenlogikkarte“) für den Kauf umweltfreundlicherer Produkte



2

Verbesserung von Rechtsrahmen und Steuerungsstrukturen des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland

Die Vergaberechtsreform 2016 hat das Vergabesystem grundlegend verändert und alle Regierungsebenen beeinflusst. In diesem Kapitel werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Steuerungsstruktur des deutschen öffentlichen Auftragswesens analysiert. Dabei wird auch auf die Beschaffung auf Ebene der Länder und Kommunen hingewiesen, die zusammen fast 80% der Beschaffungsaktivitäten in Deutschland ausmachen. Das Kapitel identifiziert Bereiche, in denen die Reform harmonisierte Vorschriften enthält, und zeigt Möglichkeiten auf, das deutsche öffentliche Auftragswesen weiter zu vereinfachen.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

2.1. Tiefgreifende Reformen des Rechtsrahmens für öffentliche Beschaffung in Deutschland

2.1.1. Das öffentliche Auftragswesen in Deutschland ist von Subsidiarität und Komplexität gekennzeichnet

Das vorrangige Ziel des deutschen Vergaberechts besteht darin, die kostengünstige und effiziente Nutzung von Haushaltsmitteln zur Bedarfsdeckung der öffentlichen Hand zu gewährleisten (BMW i, o.J.^[11]). Internationale bewährte Praxis gibt Hinweise darauf, wie das Vergaberecht zur Erreichung dieses Ziels gestaltet werden kann. Gleichzeitig hat das öffentliche Auftragswesen das Potential, über den Einkauf hinaus Mehrwert zu schaffen. Um die Einbeziehung nachhaltiger, ökologischer, sozialer und innovativer Kriterien in die Vergabeverfahren zu erleichtern, muss ein angemessener Rechtsrahmen geschaffen werden.

Die Herausforderung für das deutsche Vergabesystem besteht darin, das Subsidiaritätsprinzip mit der Komplexität des deutschen Vergabesystems in Einklang zu bringen. Nach der EU-Definition besteht das allgemeine Ziel der Subsidiarität darin, „einer unteren Behörde gegenüber einer höheren Stelle oder einer lokalen Behörde gegenüber der Zentralregierung eine gewisse Unabhängigkeit zu garantieren“ (Europäisches Parlament, o.J.^[12]). Dieses Prinzip ist im deutschen Grundgesetz verankert (in Artikel 70). Im deutschen System legt die Bundesebene den übergreifenden Rechtsrahmen fest. Aufgrund der starken Subsidiarität haben Kommunen und Länder jedoch die Befugnis, das Vergaberecht bei der Umsetzung von Bundesrecht zu gestalten. Darüber hinaus können sowohl Kommunen als auch Länder eigenes Recht erlassen. Die Kommunen haben außerdem eine gewisse Autonomie, die ihnen in der Verfassung zugeschrieben wird. Die Verfassung besagt, dass es die Kommunen selbst sind, die für ihre Angelegenheiten zuständig sind (Grundgesetz, Art. 28 Abs. 2).

In Deutschland wirkt sich die Autonomie der verschiedenen Regierungsebenen in einem komplexen rechtlichen Rahmen in allen Bereichen aus, inklusive der öffentlichen Beschaffung. Die Gesetze und Vorschriften auf den verschiedenen Regierungsebenen haben sich unabhängig voneinander entwickelt. Der rechtliche Rahmen der Vergabe auf Bundesebene ist aus historischen Gründen sowohl im Wirtschafts- als auch im Haushaltsrecht verankert (Deutscher Bundestag, 2016^[3]). Ein komplexes Rechtssystem für das öffentliche Auftragswesen verursacht Kosten für Auftraggeber und Auftragnehmer und erfordert hochqualifizierte Mitarbeiter. Die *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* (OECD Empfehlung des Rates für öffentliche Beschaffung) befürwortet einen rechtlichen, institutionellen und rechtlichen Rahmen, der so klar und einfach wie möglich gestaltet ist. Ein solcher Rahmen ermöglicht die Erhöhung der Beteiligung von Unternehmen und gewährleistet ein nachhaltiges und effizientes öffentliches Vergabesystem (OECD, 2015^[4]). Es besteht jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen den Zielen der Subsidiarität (und der damit verbundenen Autonomie jeder Regierungsebene) und einem klaren Rechtsrahmen. Daher muss das bestehende System analysiert werden, um festzustellen, wie Vereinfachung mit den Vorteilen der Subsidiarität in Einklang gebracht werden kann (OECD, 2015^[4]).

Der erste Abschnitt dieses Kapitels untersucht zum einen den rechtlichen Rahmen für das öffentliche Auftragswesen in Deutschland, zum anderen, wie die Reform in 2016 zur Modernisierung und Optimierung der Vorschriften beigetragen hat. Der zweite Teil analysiert die Führungsstrukturen, der dritte Teil gibt Einblicke auf Landes- und Gemeindeebene.

2.1.2. EU-Richtlinien haben zu einer grundlegenden Überarbeitung des deutschen Rechtsrahmens geführt

Die EU-Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen müssen mit dem nationalen Rechtsrahmen der EU-Mitgliedstaaten in Einklang gebracht werden. Dies fügt eine weitere Ebene der Komplexität hinzu. Im Jahr 2014 verabschiedete die EU drei neue Vergaberichtlinien. Die Umsetzung dieser Richtlinien in 2016 war

ein Auslöser für die Modernisierung des deutschen Vergaberechts. Die EU-Reform hatte die folgenden Hauptziele: 1) Bürokratieabbau durch Vereinfachung und Flexibilisierung der Verfahren; 2) Förderung von Innovationen; und 3) erhöhter gesellschaftlicher Nutzen durch verstärkte Einbeziehung sozialer, ökologischer und anderer Aspekte in Vergabeentscheidungen (Europäische Kommission, 2014^[5]). Darüber hinaus enthält die Reform die folgenden konkreten Zielsetzungen: 1) Einbeziehung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) in die öffentliche Beschaffung; 2) Kampf gegen die Vetternwirtschaft und Korruption; und 3) Schaffung einer vereinfachten Regelung für soziale Dienstleistungen. Die Richtlinie über Konzessionen zielt darauf ab, Rechtssicherheit, Transparenz und Geschäftsperspektiven zu erhöhen (Europäische Kommission, 2014^[5]). Die Reform hatte auch als Ziel, die jeweiligen Vergabevorschriften in den EU Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen. In Europa werden jährlich rund 1,9 Billionen EUR für öffentliche Aufträge ausgegeben (Europäische Kommission, 2016^[6]). Dies unterstreicht das Potenzial der EU-Mitgliedsländer bei der Formulierung politischer Ziele ein Beispiel zu setzen und ein starkes Signal an die Märkte auszusenden (UNEP, 2015^[7]). EU-Mitgliedsländer waren verpflichtet, bis zum 18. April 2016 drei Richtlinien in nationales Recht umsetzen. Diese Richtlinien bilden die Grundlage für die jüngste Reform des Auftragswesens in Deutschland. Tabelle 2.1 fasst die derzeit geltenden europäischen Richtlinien zusammen.

Tabelle 2.1. Europäische Vergaberichtlinien

Richtlinie	Wesentliche Bestimmungen
Richtlinie 2014/24/EU über die Vergabe öffentlicher Aufträge	<ul style="list-style-type: none"> • Aufhebung der Unterscheidung zwischen Dienstleistungen gemäß „Teil A“ und „Teil B“, so dass Dienstleistungen nicht mehr nach ihrem Potenzial für den grenzüberschreitenden Handel unterschieden werden. • Dienstleistungen fallen vollständig unter die Vergabevorschriften, es sei denn, sie werden ausdrücklich ausgeschlossen oder fallen unter das so genannte „Light-Regime“, das die Vorschriften für einige Sozial-, Gesundheits- und Kulturdienstleistungen vereinfacht. • Öffentlich-private Partnerschaften: Es sind Regeln enthalten, die die Bedingungen festlegen, unter denen die öffentlichen Auftraggeber kein Vergabeverfahren anwenden müssen.
Richtlinie 2014/25/EU über die Beschaffung und Vergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Versorgungsrichtlinie)	<ul style="list-style-type: none"> • Enthält spezifische Vorschriften für die Nutzung öffentlicher Aufträge im Wasser-, Energie-, Verkehrs- und Postsektor.
Richtlinie 2014/23/EU über die Vergabe von Konzessionsverträgen	<ul style="list-style-type: none"> • Definiert die Kategorie der Konzessionen und die geltenden Regeln. • Zugeständnisse müssen im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden, wenn ihr Wert 5 Millionen EUR oder mehr beträgt. • Die Behörden müssen sich nicht an ein bestimmtes Ausschreibungsverfahren halten; die Mitgliedstaaten legen das anzuwendende Verfahren fest.

Quelle: (Beuter, 2014^[8]), The Scope of Directive 2014/24/EU on Public Procurement, (Europäische Kommission, 2014^[5]), New rules on public contracts and concessions.

Kritiker argumentieren, dass die jüngsten EU-Vergabereformen zu einer Verschärfung der Vorschriften und einer Fragmentierung des öffentlichen Vergabesystems auf europäischer Ebene geführt haben. Sie verweisen insbesondere auf die Verordnungen für einzelne Sektoren wie z.B. Verteidigung und öffentlicher Verkehr, die die Beschaffung immer komplexer gemacht haben (Eßig, 2013^[9]). Aus den gleichen Gründen wurde auch die erneute Betonung von Umwelt- und Sozialaspekten kritisiert. Kritiker argumentieren, dass diese Standards zu Marktbeschränkungen führen könnten, wenn sie zu strikt sind (Eßig, 2013^[9]).

Im Jahr 2016 hat Deutschland die EU-Reform durch ein Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (VergRModG) umgesetzt. Diese Bestrebungen führten außerdem zu wesentlichen Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und anderer Gesetze. Die Reform des deutschen Auftragswesens ging über die EU-Richtlinien hinaus, da der Gesetzgeber die EU-Reform als Chance nutzte, mehrere Aspekte des nationalen Vergabesystems zu verbessern. Dies zeigt sich vor allem in den Regelungen für Beschaffungsvorhaben die unter dem von der EU festgelegten Schwellenwert liegen (BMW_i, 2015_[10]).

2.1.3. Durch weitere Reformen wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für das öffentliche Beschaffungs- und Auftragswesen in Deutschland weiter vereinfacht.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMW_i) hat die folgenden 11 Ziele für die Reform des Vergaberechts festgelegt (BMW_i, 2015_[11]):

1. Vergabeverfahren vereinfachen und flexibler gestalten;
2. Nachhaltige und innovative Beschaffung stärken;
3. Regeln zur Eignungsprüfung vereinfachen;
4. Arbeits- und sozialrechtliche Verpflichtungen beachten (insbesondere Tariftreue und Mindestlohn);
5. Freiräume für die öffentliche Hand erhalten;
6. Vergabe von sozialen Dienstleistungen erleichtern;
7. Mittelstandsfreundliche Vergabe gewährleisten;
8. Belangen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen;
9. Wirtschaftskriminalität wirksam bekämpfen;
10. Elektronische Kommunikation für das Vergabeverfahren nutzen;
11. Verlässliche Datengrundlage für öffentliche Auftragsvergabe schaffen.

Aus diesen Zielen ergeben sich eine Reihe von politischen Prioritäten: ein moderner Rechtsrahmen, ein effektiver institutioneller Rahmen, ein System, das mit Integrität arbeitet, die Einbeziehung strategischer Ziele, ein zugängliches System für Unternehmen und ein transparenter und messbarer Prozess. In diesem Kapitel wird diskutiert, wie der rechtliche und institutionelle Rahmen für öffentliche Beschaffung in Deutschland diese Ziele widerspiegelt.

Zunächst war das BMW_i bestrebt, den Vergabeprozess zu flexibilisieren und durch Reduzierung der gesetzlichen Anforderungen die Effizienz und den Wettbewerb zu steigern. Ein Grund dafür ist, dass sich teure Beschaffungsprozesse negativ auf das Preis-Leistungs-Verhältnis auswirken. Die Vereinfachung der Regeln bezüglich der Eignung der Teilnehmer (insbesondere die Prüfung ihrer Qualifikationen) war ein Teil dieser Bemühungen. Darüber hinaus war es ein Ziel der Reform, die Beschaffung wichtiger Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial- und Bildungssektor zu erleichtern. Das BMW_i versuchte auch, den Kommunen mehr Spielraum zu geben, damit sie bestimmte Leistungen selbst erbringen können, ohne eine Ausschreibung zu veröffentlichen. Dazu haben politischen Entscheidungsträger spezifische Bedingungen definiert, damit die Kommunen ausreichend Rechtssicherheit haben, um staatliche Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder über staatliche Unternehmen zu erfüllen (BMW_i, 2015_[11]).

Mit der deutschen Vergaberechtsreform wollte der Gesetzgeber außerdem ergänzende, strategische Zielsetzungen in den Vergabeprozess einbringen. Zu diesen Zielen gehörten die Einhaltung des Mindestlohns, die Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU), soziale und wirtschaftliche Aspekte sowie die Lebenszykluskostenrechnung. Die Bestrebungen des Gesetzgebers wurden durch Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erreicht.

Aufgrund der unterschiedlichen Regelungen auf Landesebene hatten die Auftraggeber bisher Schwierigkeiten, das Strafregister der Unternehmen zu überprüfen. Um Wirtschaftskriminalität in der öffentlichen Beschaffung wirksamer zu bestrafen, hat der Gesetzgeber ein zentrales Register geschaffen, um die Veröffentlichung von Datensätzen zu standardisieren und zugänglicher zu machen. Es wird erwartet, dass das Register bis 2020 im Bundeskartellamt eingerichtet wird.

Die Datenerhebung ist ein weiteres zentrales Thema der Reform, da es an zuverlässigen Daten über das öffentliche Auftragswesen in Deutschland mangelt. Daten müssen systematisch erhoben werden, um die Auswirkungen der verschiedenen Vergabemethoden und die Verwendung von sozialen und ökologischen Kriterien zu analysieren. Ein Schritt zu einer besseren Datenerhebung ist der Einsatz von elektronischer Beschaffung (siehe Kapitel 4 über E-Vergabe). Die EU-Richtlinien schreiben vor, elektronischen Kommunikation im Vergabeprozess zu verwenden. Diese Maßnahme könnte zu erheblichen Umstellungskosten führen, insbesondere für niedrigere staatliche Ebenen und KMU in Deutschland. Daher hat Deutschland kleinen kommunalen Auftraggebern und KMU eine längere Frist für die Umsetzung der elektronischen Kommunikation eingeräumt.

2.2. Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland zur Erfüllung internationaler Standards

2.2.1. Der gestaffelte deutsche Rechtsrahmen sieht getrennte Regeln für Ausschreibungen unter- und oberhalb der Schwellenwerte vor

Die vom BMWi formulierten Prioritäten finden ihren Ausdruck im rechtlichen Rahmen für öffentliche Beschaffung. Bevor die Reform des Rechts- und Ordnungsrahmens näher erläutert wird, bietet Tabelle 2.2 eine vollständige Liste der Regelungen für öffentliche Beschaffung in Deutschland auf Bundesebene und zeigt, welche Teile während des Reformprozesses aktualisiert wurden.

Tabelle 2.2. Vergaberechte und -regelungen in Deutschland

	Rechtsakt	Abkürzung, Abschnitt	Änderungen und Gegenstand
Oberhalb der EU-Schwellenwerte	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	GWB Teil 4	Wurde im Jahr 2016 reformiert; der wichtigste Rechtsakt wurde um eine Vielzahl von Bestimmungen erweitert. Überarbeitet zur Anpassung an die EU-Richtlinie 2014/24/EU .
	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge	Vergabeverordnung, VgV	Geändert und um zwei frühere Regelungen erweitert.
	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen	VOB Teil A Abschnitt 2 (VOB/A EU)	Gilt für Bauleistungen; erstellt und aktualisiert durch den DVA (Vergabeausschuss); im Jahr 2016 überarbeitet, um der EU-Richtlinie 2014/24/EU nachzukommen.
	Sektorenverordnung	SektVO	Reguliert Bau-, Liefer- und Serviceverträge in den Bereichen Verkehr, Wasserversorgung und Energieversorgung. Überarbeitet im Jahr 2016, um der EU-Richtlinie 2014/25/EU zu entsprechen.
	Verordnung über die Vergabe von Konzessionen	Konzessionsvergabeverordnung, KonzVgV	Im Jahr 2016 reformiert, um der EU-Richtlinie 2014/23/EU nachzukommen, die ein einheitliches Verfahren für Bau- und Dienstleistungskonzessionen auf europäischer Ebene schafft.
	Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit	VSVgV	Erstellt auf der Grundlage der EU-Richtlinie 2009/81/EC mit dem Ziel, einen europäischen Markt für Verteidigungs- und Sicherheitsausrüstung zu schaffen.
Unterhalb der EU-Schwellenwerte	Unterschwellenvergabeverordnung	UVgO	Im Februar 2017 im <i>Bundesanzeiger</i> veröffentlicht, ist diese Verordnung auf Bundesebene seit September 2017 in Kraft. Die Verordnung ist auch in einigen Bundesländern in Kraft und sollte von den übrigen Bundesländern umgesetzt werden. Anwendungsbefehle müssen in die Bundeshaushaltsordnung aufgenommen werden.
	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen	VOL/A Abschnitt 1	Wird durch die UVgO ersetzt, sobald die Verwaltungsvorschriften in der Haushaltsordnung von Bund und Ländern angepasst sind.
	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen	VOB Teil A Abschnitt 1	Definiert Grundprinzipien der Bauausführung, die auch unterhalb der EU-Schwellenwerte gelten.

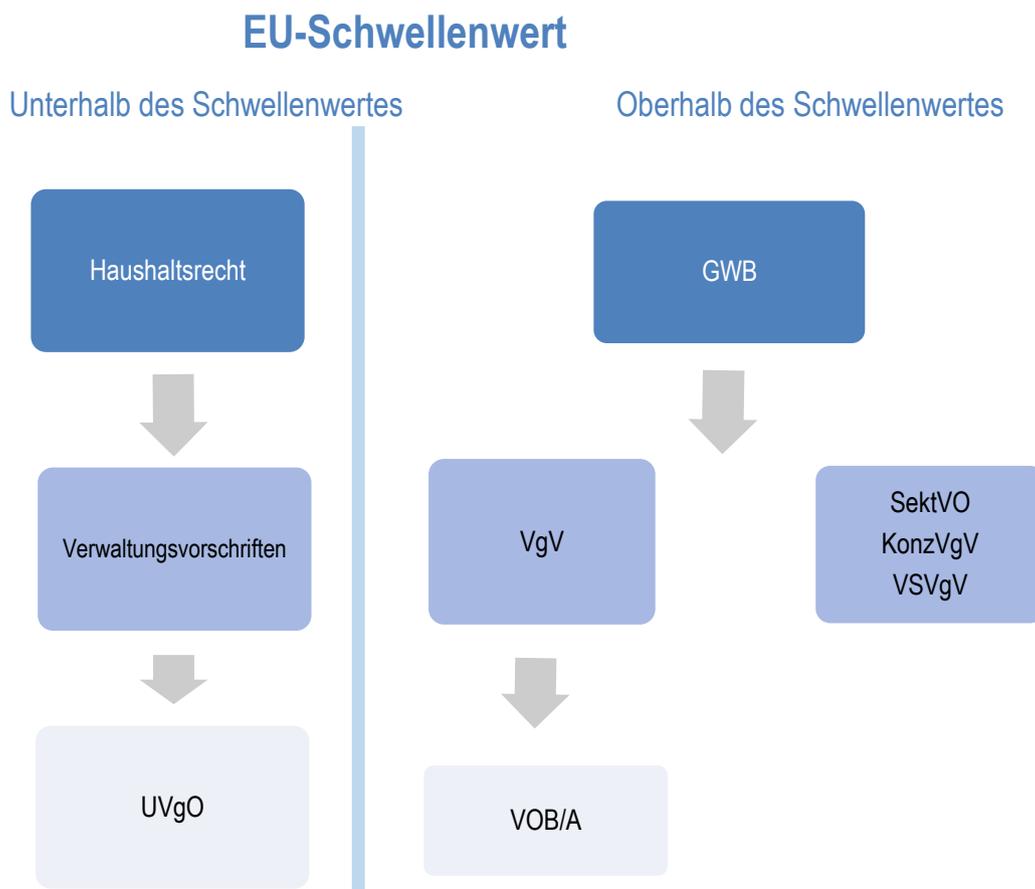
Quelle: (BMW, o.J._[1]), Übersicht und Rechtsgrundlage auf Bundesebene.

Der rechtliche und institutionelle Rahmen für öffentliche Beschaffung in Deutschland ist komplex strukturiert. Dies ist zum Teil auf die drei Regierungsebenen (Bund, Länder und Gemeinden) und verschiedene Gesetze zurückzuführen, die die EU-Vergabeschwellen über- und unterschreiten. Darüber hinaus ist das öffentliche Auftragswesen in Deutschland nicht durch ein einziges Gesetz geregelt. Ein Teil der vergaberelevanten Regelungen ist im Wettbewerbsrecht enthalten, welches viele andere Aspekte über öffentliche Beschaffung hinaus abdeckt. Der andere Teil ist im Haushaltsrecht integriert (Eßig, 2013_[9]). Dies ist eine ungewöhnliche Regelung, da in den meisten OECD-Ländern Vergabe durch ein eigenständiges, spezifisches Vergabegesetz geregelt wird.

In Deutschland basierte das Vergaberecht ursprünglich ausschließlich auf dem Haushaltsrecht. Mit zunehmender europäischer Integration entschied Deutschland jedoch, dass es nicht mehr möglich war, das Vergaberecht als Teil des Haushaltsrechts zu erhalten und weiterhin den europäischen Standards zu

entsprechen. Daher fand in den 1970er Jahren ein Transformationsprozess statt, der die Regeln für Vergaben, die über den EU-Schwellenwerten lagen, wettbewerbsrechtlich verankerte. Vorschriften für Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte blieben im Haushaltsrecht bestehen (Eßig, 2013^[9]). Wie Abbildung 2.1 zeigt, ist die Rechtsstruktur nach wie vor komplex, mit zwei Rechtssträngen unterhalb und oberhalb der EU-Schwellenwerte.

Abbildung 2.1. Vergaberecht oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte

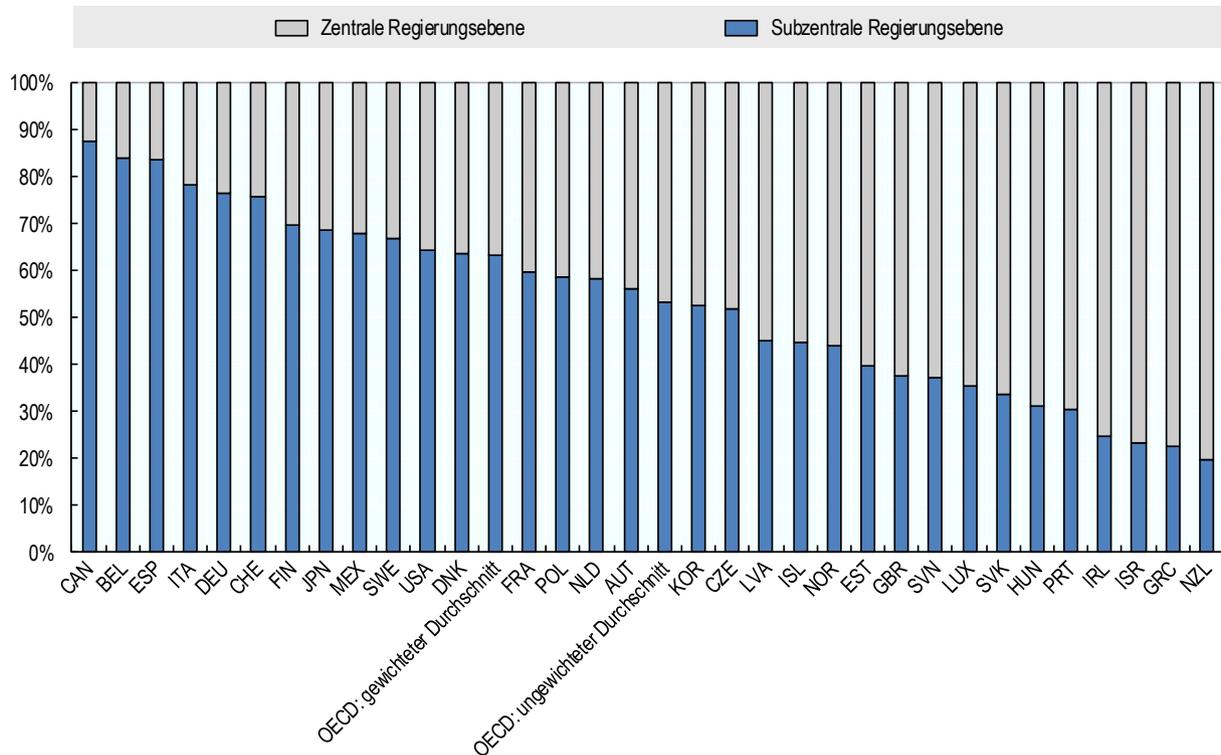


Quelle: Illustration der Autoren.

Die Vergabegesetze auf Landesebene stellen eine weitere Ebene der Gesetzgebung dar. Zusätzlich zum Vergaberecht auf Bundesebene haben 15 von 16 Bundesländern zusätzliches Vergaberecht eingeführt, was das deutsche Vergaberecht insgesamt noch komplexer macht (Forum Vergabe, 2017^[12]). Das Grundgesetz gewährt den Regierungen auf Landesebene Sonderrechte. In Artikel 72 Absatz zwei der Verfassung ist festgelegt, dass die Bundesebene ihre Gesetzgebungskompetenz nur dann ausüben kann, wenn die Schaffung gleicher Lebensbedingungen oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit ein Bundesgesetz erforderlich macht (Bundesverfassung, Art. 72). So kann Bundesrecht nur dort Regeln setzen, wo die Landesebene nicht regulieren kann (Leunig, 2015^[13]). Das bedeutet, dass niedrigere Regierungsebenen Gesetze in Bereichen einführen können, die nicht auf einer höheren Ebene geregelt wurden (OECD, 2010^[14]). Das bedeutet auch, dass der Bund den Ländern nicht in allen Bereichen Regeln auferlegen kann. Bei der Vergabe unterhalb der EU-Schwellenwerte können Bundesländer entscheiden, ob sie Gesetze des Bundes umsetzen oder Vergabegesetze auf Landesebene einführen.

Auf kommunaler Ebene gilt das gleiche Subsidiaritätsprinzip; die Bundesländer können nur eingeschränkt Gemeinden Regeln auferlegen. Dies ist besonders wichtig, da die Regierungsebene der Länder und Kommunen im deutschen Vergabesystem eine entscheidende Rolle spielt. Wie Abbildung 2.2 zeigt, finden fast 80% der Beschaffungsaktivitäten auf Länder- und Kommunenebene statt. Damit liegt Deutschland deutlich über dem gewichteten OECD Durchschnitt von 63% der dezentralen Ausgaben für Beschaffung. Nur vier Länder haben einen höheren Anteil an dezentralen öffentlichen Aufträgen, und davon hat jedes eine ähnliche Struktur mit mehreren Regierungsebenen.

Abbildung 2.2. Öffentliche Beschaffung nach Regierungsebene, 2013



Hinweis: Daten für Australien, Chile und die Türkei sind nicht verfügbar. Für die Vereinigten Staaten ist die lokale Regierung in der Landesregierung enthalten. In Irland, Neuseeland, Norwegen, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten sind Sozialversicherungen in der Zentralregierung enthalten.

Informationen zu den Daten für Israel: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

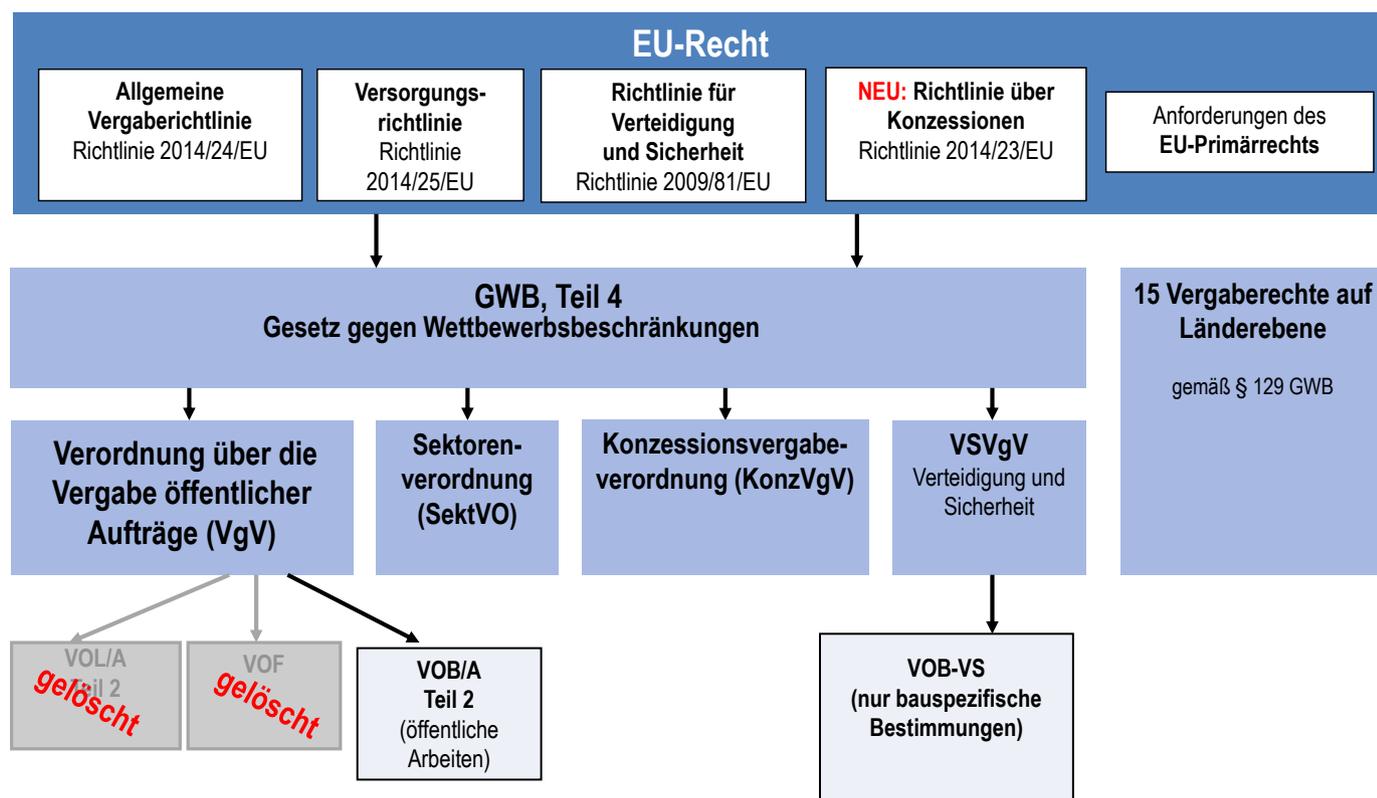
Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der OECD (Datenbank) [OECD (2013) National Accounts Statistics (Datenbank)].

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der deutsche Rechtsrahmen für das öffentliche Auftragswesen in zwei Teile gegliedert ist: 1) verschiedene Regierungsebenen; und 2) Vorschriften, die das Auftragswesen über und unter den EU-Schwellenwerten regeln. In den folgenden Abschnitten werden die rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland nach der Reform analysiert – einschließlich derjenigen, die die EU-Schwellenwerte über- und unterschreiten.

2.2.2. Eine Überarbeitung des deutschen Rechtsrahmens vereinfachte die Regeln für Ausschreibungen oberhalb der EU-Schwellenwerte.

Der rechtliche Rahmen oberhalb der EU-Schwellenwerte besteht aus drei Ebenen von Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften, wie in Abbildung 2.3 dargestellt.

Abbildung 2.3. Vergaberecht oberhalb der EU-Schwellenwerte



Quelle: Illustration des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Das zentrale Rechtsinstrument im deutschen Vergaberecht ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Die politischen Entscheidungsträger haben Teil 4 dieses Gesetzes umfassend überarbeitet und umstrukturiert. Teil 4 behandelt das öffentliche Auftragswesen und enthält nun eine vollständige Beschreibung des Vergabeverfahrens (ein Aspekt, der bisher nicht im Gesetz enthalten war) (BMWi, 2015_[10]).

Die Verordnungen, die dem GWB unterstehen, verdeutlichen dessen Bestimmungen. Im Rahmen der Vergaberechtsreform 2016 gewann die Vergabeverordnung (VgV) an Bedeutung. Vor der Reform hatte die VgV nur eine koordinierende Funktion, mittels Verweisen auf andere vergaberelevante Regeln: Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A), Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) und Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A). Nach der Reform wurden die VOL/A und VOF (die die Vertragsgestaltung für Dienstleistungen, Waren und freiberufliche Leistungen regelten) abgeschafft. Die Bestimmungen der VOL/A und VOF sind nun in der VgV enthalten (BMWi, o.J._[11]). Zusätzlich wurde eine neue Regelung auf Ebene einer Verordnung geschaffen: die Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV). In die KonzVgV werden erstmals Vorschriften zur Vergabe von Bau- und Dienstleistungskonzessionen aufgenommen. Der Gesetzgeber aktualisierte außerdem die Sektorenverordnung (SektVO, beschrieben in

Tabelle 2.2), um die EU-Sektorenrichtlinie zu übernehmen. Sie enthält nun viele der in der VgV enthaltenen Normen und wendet sie auf die spezifischen Aspekte des Versorgungssektors an (BMW, o.J.^[11]).

Die Vorschriften auf Landesebene legen die verfahrenstechnischen Details des Vergabeprozesses fest. Im Reformprozess haben politische Entscheidungsträger zwei tertiäre Gesetze eliminiert: die Vertragsverordnungen VOL/A und VOF. Die einzige Regel, die der Gesetzgeber als unabhängige Regelung beibehielt, war die VOB/A (BMW, o.J.^[11]).

Diese Änderungen in der rechtlichen Struktur haben eine Reihe von Überlegungen zum öffentlichen Vergabeverfahren aufgeworfen:

Der Gesetzgeber hat eine deutliche Vereinfachung des Rechtsrahmens auf Ebene der Verordnungen erreicht. Wie bereits erwähnt, hoben politische Entscheidungsträger zwei von drei Verordnungen auf Landesebene auf, wobei nur die VOB/A erhalten bleibt. Nach Ansicht von Rechtsexperten hat die Reform das Regelwerk in Deutschland verbessert und die Struktur des Vergaberechts vereinfacht (Knauff, 2016^[15]); (Krönke, 2016^[16]). Lieferungen und Leistungen werden nicht mehr durch eine eigenständige Regelung geregelt. Stattdessen wurden VOL/A und VOF in die VgV integriert. Dennoch hinterlässt die teilweise Streichung der Vorschriften ein inkohärentes System. Berichten zufolge war es der Widerstand einiger Mitglieder des zuständigen Vergabeausschusses, der die Streichung der VOB/A verhinderte (Pünder, 2015^[17]).

Vergabeausschüsse sind ein einzigartiges Element des deutschen Vergaberechts. Diese Gremien dienen als Foren für Interessenvertreter aus Bund, Ländern und Gemeinden, die sich an der Gestaltung der Vergabegesetzgebung beteiligen. Zu den Mitgliedern der Ausschüsse gehören Vertreter der öffentlichen Hand (Bundesministerien, Länderministerien und Kommunale Spitzenverbände), der Privatwirtschaft, der Industrie- und Handelskammern und der Gewerkschaften (DVAL, 2009^[18]). Dieser ausschussbasierte Ansatz zielt vor allem darauf ab, die Anliegen der verschiedenen Interessengruppen zu erfassen (Deutscher Bundestag, 2016^[3]). Während das BMW die Hauptinstitution ist, die für die Entwicklung der Vergabepolitik und die Erarbeitung der Primärgesetzgebung in Deutschland zuständig ist, erarbeiten die Vergabeausschüsse die Tertiärgesetzgebung. Die Vergabeausschüsse wurden wegen mangelnder demokratischer Legitimität kritisiert (Deutscher Bundestag, 2016^[3]). Dennoch haben sie die Integration von Privatwirtschaft und anderen Interessengruppen in die Gesetzgebung im Vergabebereich ermöglicht.

In Deutschland gab es bisher zwei Vergabeausschüsse: den DVAL (Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss für Lieferungen und Dienstleistungen), der sich mit dem tertiären Liefer- und Dienstleistungsrecht befasste, und den DVA (Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen), der sich auf Bauleistungen konzentrierte. Durch die jüngsten Reformen hat der Vergabeausschuss für Lieferungen und Dienstleistungen DVAL an Ansehen verloren. Der Grund dafür ist, dass die politischen Entscheidungsträger zwei von drei tertiären Vergabevorschriften über die Vergabe abgeschafft haben. Wie bereits erwähnt, sind die gestrichenen Regelungen die VOL/A und VOF – die in den Zuständigkeitsbereich des DVAL fallen. Daher nimmt der DVAL in den meisten Angelegenheiten eine beratende Funktion wahr. Allerdings fallen die Vergabevorschriften für Bauleistungen noch teilweise in den Zuständigkeitsbereich des DVA-Ausschusses für Bauleistungen (Deutscher Bundestag, 2016^[3]). Der Grund dafür ist, dass die einzige Regelung, die übrigbleibt, die Regelung über die Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen ist. Die Aufhebung einiger Vorschriften hat den rechtlichen Rahmen bereits vereinfacht. Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum die verbleibende Regelung nicht auch aufgehoben wurde. Untersuchungen zu diesem Thema haben ergeben, dass die Politik die dritte Verordnung aufgrund des Widerstands von Mitgliedern des zuständigen Vergabeausschusses (DVA) beibehalten hat (Pünder, 2015^[17]). Eine gemeinsame Lösung für alle Vorschriften auf Landesebene und ihre jeweiligen Vergabeausschüsse würde zu einem einheitlicheren Ergebnis führen. Die Streichung des endgültigen Vergabeausschusses würde eine Ebene des Rechtsrahmens für Maßnahmen, deren Bestimmungen über die EU-Schwellenwerte hinausgehen, beseitigen. Darüber hinaus würde ein solcher Schritt dazu beitragen,

die Vorschriften zu optimieren. Neue Möglichkeiten könnten einen ausgewogeneren Ansatz zur Einbindung der Vergabeausschüsse bieten, z.B. durch die Einrichtung regelmäßiger Arbeitsgruppen mit externen Interessengruppen.

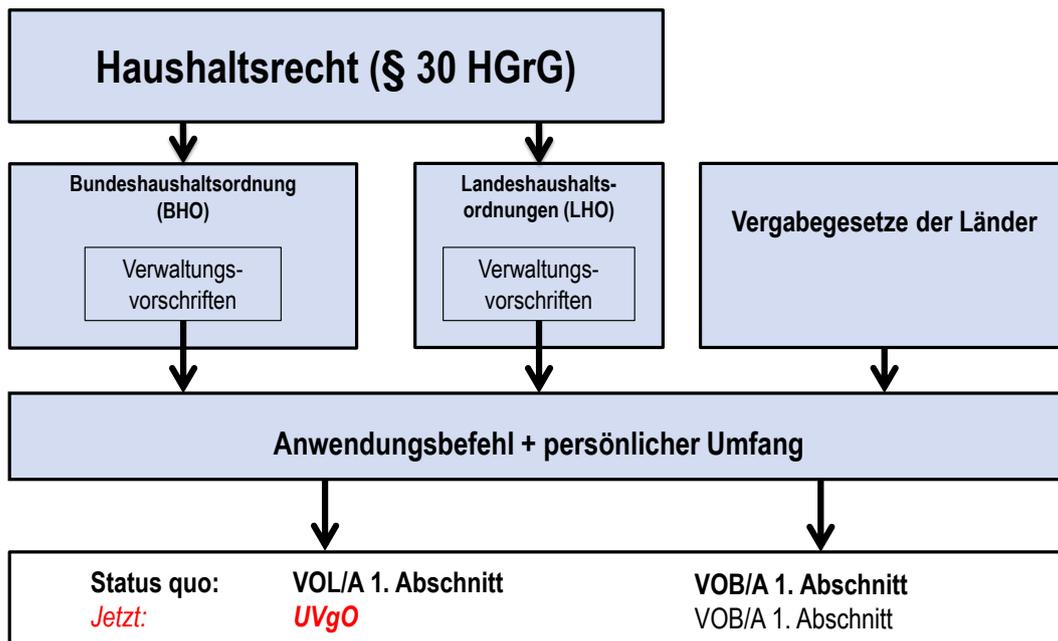
Beschaffer sehen Potenzial, Vorschriften weiter zu vereinfachen und Benutzerfreundlichkeit zu erhöhen. In Befragungen der OECD hoben Beschaffer hervor, dass die Komplexität des deutschen Vergaberechts in der Vergangenheit seine Anwendung erschwert hat. Insbesondere auf niedrigeren Regierungsebenen fehlt es den Praktikern oft an Fähigkeiten und Qualifikationen, politische Veränderungen zu verstehen und umzusetzen. Da der Vergabeprozess durch komplexere Anforderungen und Erwartungen immer komplizierter wurde, sahen sich die Praktiker einer immer größeren Belastung gegenüber. Da das GWB nun zusätzliche Anforderungen enthält, ist dieser wesentliche Teil des Vergaberechtsrahmens länger und komplexer geworden (Knauff, 2016_[15]); (Pünder, 2015_[17]). In einer zwischen November 2016 und Februar 2017 durchgeführten Umfrage unter rund 100 Befragten aus der deutschen Bauwirtschaft zu Vergaben sowohl im Oberschwellen-, als auch im Unterschwellenbereichen, erklärten die Praktiker, dass sie mit der Komplexität der Vergabevorschriften zu kämpfen haben und dass das Vergaberecht praxisorientierter sein könnte (Ernst & Yong Real Estate GmbH, 2017_[19]). Die Teilnehmer erklärten auch, dass weitere Maßnahmen erforderlich seien, um eines der Hauptziele der Reform zu erreichen – die Vereinfachung des Vergabesystems und die Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit.

Ein weiteres Ergebnis der Umfrage hat wichtige Auswirkungen auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Vergabeverfahren in Deutschland. Obwohl das deutsche Recht zunehmend die Verwendung komplementärer politischer Ziele und anderer nicht-preislicher Erwägungen als Vergabekriterien (z. B. Qualitäts- und Lebenszykluskosten) fördert, ist der Preis nach wie vor das vorherrschende Kriterium bei der Vergabe von Ausschreibungen in Deutschland (Ernst & Yong Real Estate GmbH, 2017_[19]). In den von der OECD durchgeführten Befragungen haben Beschaffer häufig darauf hingewiesen, dass Kapazitätsmangel in unzureichender Implementierung resultieren kann. Auftraggeber auf niedrigeren Regierungsebenen haben nicht immer Vollzeitbeschaffer. Wenn Staatsbedienstete Vergabe auf Teilzeitbasis durchführen, sind sie weniger spezialisiert und handeln oft unter Zeitdruck. Dies lässt weniger Raum, sich mit neuen Vorschriften und Richtlinien vertraut zu machen. Um Vergaberecht richtig umzusetzen, muss die Belastung der Beschaffer auf Regierungsebenen der Länder- und Kommunen verringert werden. Deutschland könnte mehr Kommunikations- und Beratungsmaterial bereitstellen, um die Wirksamkeit des Rechtsrahmens zu gewährleisten. Regelmäßige Bewertungen der Vergabetätigkeit würden es den politischen Entscheidungsträgern ermöglichen, auch die Wirksamkeit des Rechtsrahmens zu bewerten und anzugeben, in welchen Bereichen die Vorschriften erweitert oder geändert werden müssen.

2.2.3. Deutschland hat die Regeln für den Unterschwellenbereich an den allgemeinen Rechtsrahmen angepasst

Um die Vorschriften sowohl über als auch unter den EU-Schwellenwerten zu vereinfachen, hat Deutschland auch den Rechtsrahmen für Ausschreibungen unter den EU-Schwellenwerten reformiert. Die Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) wendet viele der im GWB festgelegten Normen auf Ausschreibungen unterhalb der Schwellenwerte an (BMW, 2017_[20]). Abbildung 2.4 zeigt die Struktur des Vergaberechts unterhalb der EU-Schwellenwerte, die sich im Haushaltsrecht befindet. Das Vergaberecht auf dieser Ebene tritt durch Anwendungsbefehle in der Haushaltsordnung von Bund und Ländern in Kraft. Dabei können die Länder entscheiden, inwieweit sie die UVgO umsetzen wollen und wie sie ihre Vergabegesetze auf Landesebene priorisieren wollen. Vor der Reform (die am 2. September 2017 für die Bundesebene in Kraft getreten ist), galt 1. Abschnitt des VOL/A unterhalb der EU-Schwelle. Derzeit hat die UVgO 1. Abschnitt der VOL/A ersetzt (BMW, 2017_[21]).

Abbildung 2.4. Vergaberecht unterhalb des EU-Schwellenwertes



Quelle: Illustration des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Die UVgO hat Vorschriften über und unter EU-Schwellenwert erfolgreich angepasst, aber Herausforderungen bleiben. Mit der Umsetzung der UVgO wurde der Rechtsrahmen unterhalb der EU-Schwellenwerte modernisiert, um den EU-Standards zu entsprechen. Diese Modernisierung hat die Verfahren vereinfacht, indem sie die Vorschriften unterhalb der Schwellenwerte an die Vorschriften oberhalb der Schwellenwerte, insbesondere die VgV, angepasst hat (Frenz, 2018^[22]). Kritiker argumentieren, dass die UVgO weniger benutzerfreundlich ist als die alten Vorschriften, da sie den Regelumfang von 20 Absätzen auf 52 erhöht. Kritiker argumentieren weiter, dass es möglich gewesen wäre, die Anzahl der gesetzlichen Bestimmungen in der UVgO zu reduzieren, ohne Regulierungslücken zu hinterlassen (BDI, 2016^[23]); (Ley, Altus and Wankmüller, 2017^[24]). Darüber hinaus haben Kritiker festgestellt, dass regelmäßige Verweise auf das Gesetz und die Verordnung über Vergabe über die EU-Schwellenwerte hinaus die Beschaffer verpflichtet, beide Verordnungen über und unter der EU-Schwellenwerte parallel zu lesen, um das Gesetz richtig zu interpretieren (Ley, Altus and Wankmüller, 2017^[24]). Andere Beobachter haben die neue UVgO und ihre Regeln für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte positiver bewertet. Sie haben hervorgehoben, dass sich die Verbesserungen der Vorschriften für Vergabe oberhalb der Schwellenwerte erfolgreich in Vorschriften für Verfahren unterhalb der Schwellenwerte widerspiegeln. Sie loben außerdem das neue System unterhalb der Schwellenwerte dafür, dass es die Vorschriften für Verfahren über und unter der EU-Schwellenwerte vereinheitlicht hat (Frenz, 2018^[22]). Gleichzeitig argumentieren einige Beobachter, dass Bauaufträge aufgrund des Widerstands einiger Interessengruppen nicht in die neue UVgO aufgenommen wurden (Frenz, 2018^[22]); (Siegel, 2018^[25]). Mit der Optimierung des Rechtsrahmens oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte zielte die Reform auch auf die Stärkung der elektronischen Beschaffung unterhalb der Schwellenwerte ab.

Der Rechtsschutz im Unterschwellenbereich entspricht nicht den gleichen Standards des Oberschwellenbereichs. Oberhalb der EU-Schwellenwerte können sich in- und ausländische Bieter an die deutschen Vergabekammern wenden. Unterhalb der EU-Schwellenwerte gibt es keinen vergleichbaren Mechanismus. Das in Deutschland durch die EU-Rechtsmittelrichtlinie 92/13/EWG eingeführte Überprüfungssystem gilt als eine Stärke des Vergabesystems (Europäische Kommission, 2016^[26]). Die EU-Richtlinie über Rechtsbehelfe sah die Schaffung spezialisierter Überprüfungsstellen für Vergabe vor,

die den Rechtsschutz institutionalisierten. Diese Gremien zielen auch darauf ab, Rechtsstandards in Bezug auf die Auslegung von Vergaberechten und Rechtssicherheit in Bezug auf die Auslegung des Vergaberechts zu gewährleisten. Für Aufträge in Deutschland, die unter die EU-Schwellenwerte fallen, existiert jedoch kein vergleichbares fachliches Überprüfungssystem (Europäische Kommission, 2016^[26]). Oberhalb der EU-Schwellenwerte können in Deutschland Vergabekammern entscheiden, ob die Rechte des Antragstellers verletzt wurden, und geeignete Maßnahmen zur Behebung von Rechtsverletzungen ergreifen. Danach kann das *Beschwerdegericht* eine gerichtliche Überprüfung durchführen. Unterhalb der Schwellenwerte müssen Bieter eine Schadenersatzklage vor einem Zivilgericht einreichen (Europäische Kommission, 2016^[26]). Diese Aufteilung der Zuständigkeiten oberhalb der Schwellenwerte (Vergabekammern) und unterhalb der Schwellenwerte (Zivilgerichte) wurde von vielen Beobachtern kritisiert (Bundesanzeiger, 2017^[27]). Die Vergabereform in Deutschland hat nicht dazu beigetragen, diese Kluft zu überbrücken. Die Beseitigung dieser Kluft würde den Rechtsschutz unterhalb der Schwellenwerte an Normen oberhalb der Schwellenwerte angleichen und auch dazu beitragen, rechtliche Normen für die Auslegung des Vergaberechts festzulegen.

2.2.4. Deutschland hat mit dem neu eingeführten Wettbewerbsregister das Rahmenwerk für Integrität verstärkt.

Ein kürzlich eingeführtes Wettbewerbsregister hat das Rahmenwerk für Integrität verbessert und ist ein weiteres Element der deutschen Vergaberechtsreform (BMWi, 2017^[28]). Das Gesetz zur Einführung des Wettbewerbsregisters wurde am 1. Juli 2017 verabschiedet und wird nach Einschätzung des BMWi zwischen 2019 und 2020 in Kraft treten (BMWi, 2017^[29]). Das Register ermöglicht es Vergabefachleuten, elektronisch zu überprüfen, ob potenzielle Auftragnehmer eine Straftat begangen haben. Darüber hinaus ermöglicht es Behörden den Zugang zu Unternehmensinformationen und enthält Informationen darüber, ob gegen Auftragnehmer rechtskräftige Verurteilungen, Haftbefehle oder Geldbußen vorliegen, die zum Ausschluss aus dem Vergabeprozess führen würden. Das Wettbewerbsregister soll vom Bundeskartellamt geführt werden (Deutscher Bundestag, 2017^[30]).

Das Wettbewerbsregister ergänzt das Rahmenwerk für Integrität des öffentlichen Vergabesystems.

Vor der Erstellung des Wettbewerbsregisters mussten für jedes Unternehmen, das mit der Regierung in eine Geschäftsbeziehung trat, Informationen beim Handelsregister angefordert werden (BMWi, 2017^[29]). Das neue Wettbewerbsregister wird diesen Prozess verbessern, da es den Auftraggebern ermöglicht, Informationen online abzurufen und so die Kosten zu senken. Die Verpflichtung zur Einsichtnahme in das Register gilt für Aufträge unterhalb und oberhalb der EU-Schwellenwerte und für Aufträge mit einem Auftragsvolumen ab 30 000 EUR. Unterhalb dieser Schwellenwerte ist es möglich, aber nicht zwingend erforderlich, Informationen anzufordern (BMWi, 2017^[29]). Nach einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren werden Unternehmen aus dem Register gelöscht. Darüber hinaus können Unternehmen einen Antrag auf vorzeitige Löschung aus dem Register stellen, wenn sie die notwendigen Präventivmaßnahmen zur Verhinderung zukünftiger Verstöße getroffen haben (BMWi, 2017^[31]).

Das Korruptionsregister wurde als sinnvolle Ergänzung zu Deutschlands Rahmenwerk für Integrität begrüßt (DGB, 2017^[32]; Transparency International, 2017^[33]). Sowohl Vergabefachleute als auch Gesetzgeber begrüßten es als einen wichtigen Schritt zur Prävention und Bekämpfung von Wirtschaftsverbrechen (Byok, 2017^[34]; Kubiciel, 2017^[35]). Die Reaktionen anderer Länder zeigen, dass Deutschland als vorbildlich für den Kampf gegen die Korruption im Bereich der öffentlichen Beschaffung angesehen wird. Der Phase 4 Bericht: Umsetzung der OECD Konvention gegen Bestechung (*Phase 4 Report: Implementing the OECD Anti-Bribery Convention*) der OECD-Arbeitsgruppe zu Bestechung, die sich mit der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr befasste, lobte Deutschland für die Schaffung des Wettbewerbsregisters (OECD, 2018^[36]). Allerdings wurde Deutschland von anderen Institutionen wie dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) dafür kritisiert, dass Unternehmen erst nach ihrer Verurteilung in das Register aufgenommen werden (Transparency International, 2017^[37]; DGB, 2017^[32]). Im lokalen Register in Nordrhein-Westfalen (NRW) werden Unternehmen bereits vor Abschluss

des Gerichtsverfahrens erfasst (Transparency International, 2017^[33]). In sechs Bundesländern gibt es seit einiger Zeit Korruptionsregister, die sich etabliert haben. Dazu gehören Hamburg (wo es seit 2012 Korruptionsregister gibt), Bremen (seit 2011), Hessen (seit 2010), Schleswig-Holstein (seit 2008), Berlin (seit 2006), Baden-Württemberg (seit 2005), Bayern (seit 2004), NRW (seit 2004) und Rheinland-Pfalz (seit 2003) (Mayer, 2013^[38]).

Internationale bewährte Praxis zeigt, dass die gesamte Kommunikation zwischen den Vergabefachleuten und der Geschäftswelt, den Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen transparent gestaltet werden sollte, so dass diese Gruppen über Gesetzesänderungen auf dem Laufenden gehalten werden und Vergabefachleute Feedback erhalten können. Um die Stellungnahmen der Wirtschaft oder von Nichtregierungsorganisationen zu berücksichtigen, wäre es für Deutschland am effektivsten, Argumente für die Wirksamkeit des Registers auf Daten zu stützen. Sobald das Wettbewerbsregister eingerichtet ist, könnte kontinuierliches Monitoring dazu beitragen, seine Wirksamkeit festzustellen. Dies könnte auch einen Hinweis darauf geben, ob bestehende Vorschriften geändert werden müssen.

Wie bereits erläutert, ist der rechtliche Rahmen des deutschen öffentlichen Auftragswesens komplex und vielschichtig, obwohl die jüngste Reform einige Vereinfachungen gebracht hat. Gleichzeitig sind die verschiedenen Regierungsebenen stark voneinander unabhängig. Dies schafft die Notwendigkeit einer effektiven Koordination und Zusammenarbeit.

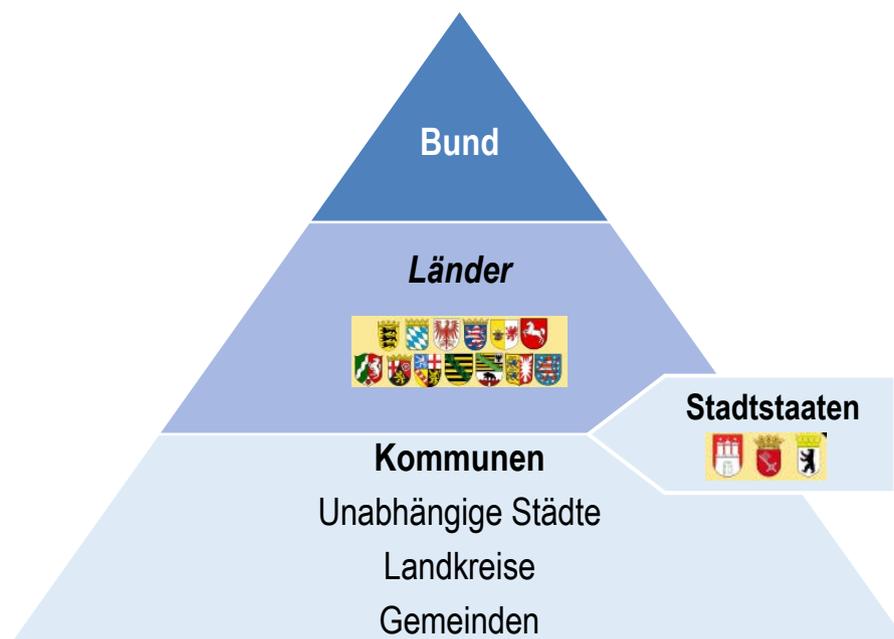
2.3. Politische Herausforderungen in einem mehrstufigen System verstehen

2.3.1. Strukturierte Kommunikation verbessert die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Regierungsebenen in Deutschland.

Die Komplexität des im ersten Teil des Kapitels beschriebenen rechtlichen Rahmens erfordert eine effiziente institutionelle Steuerung (*governance*). Die OECD stellte in einer Studie aus dem Jahr 2017 fest, dass „starke Kerninstitutionen und -systeme der öffentlichen Hand, wie z. B. öffentliche Finanzverwaltung und Vergabesysteme, für die Gesundheit und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sowie für die effektive Erbringung öffentlicher Leistungen unerlässlich sind“ (OECD, 2017^[39]). Im Folgenden wird untersucht, wie Vergabefunktionen zugewiesen werden und wie Koordination und Zusammenarbeit horizontal und vertikal zwischen Ministerien und verschiedenen Regierungsebenen funktionieren. Schließlich wird sich dieser Abschnitt mit den Verfahrensänderungen befassen, die durch die Reformen eingeleitet wurden.

Ein rechtlicher und institutioneller Rahmen allein ist noch kein wirksames öffentliches Auftragswesen. Die Art und Weise, wie Gesetze und Vorschriften innerhalb der Institutionen angewendet werden, ist entscheidend für die Wirksamkeit des Systems. Abbildung 2.5 zeigt institutionelle Steuerung auf mehreren Regierungsebenen (*multi-level governance*) der deutschen Verwaltung auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene.

Abbildung 2.5. Verwaltungseinheiten



Quelle: Illustration der Autoren.

Auf Bundes- und Landesebene sind die Zuständigkeiten für das öffentliche Auftragswesen in Deutschland auf verschiedene Ministerien verteilt. Auf föderaler Ebene sind die Zuständigkeiten weitgehend aufgeteilt zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), das die Leitung der Politikentwicklung und des übergreifenden Rechts- und Verwaltungsrahmens übernimmt, und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), welches in den Bereichen E-Vergabe, Zentralisierung der Vergabe und den Regeln für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge die Leitung hat. Das BMI hat zudem ein Kompetenzzentrum für nachhaltige Beschaffung eingerichtet. Das BMWi leitet das Kompetenzzentrum für Innovation (näher erläutert in Kapitel 5).

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist für die Finanzierung und den finanziellen Ausgleich auf verschiedenen Ebenen des Bundes zuständig. Zusätzlich zu seinen übergreifenden Aufgaben verfügt jedes dieser Ministerien über mehrere interne Beschaffungseinheiten, welche die Vergabe für die Ministerien durchführen. Offizieller Knotenpunkt zwischen den Ministerien auf Bundesebene ist das Bundeskanzleramt, die die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ministerien koordiniert, um Überschneidungen zu vermeiden und Themen, die mehrere Ministerien betreffen, zu bearbeiten (Bundesregierung, 2017_[40]). Das Bundeskanzleramt ist auch für die Steuerung des Austauschs zwischen Bund und Ländern zuständig (Bundesregierung, 2017_[40]).

Es gibt jedoch keine Aufsichtsbehörde, die für die vertikale Koordination zwischen den Institutionen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene zuständig ist. Allerdings kommen politische Entscheidungsträger des Bundes und der Länder regelmäßig im *Bund-Länder-Ausschuss* zusammen; in diesem Gremium werden Themen von Interesse für verschiedene Regierungsebenen, wie z. B. Vergabe, koordiniert. In diesem Zusammenhang lädt das BMWi regelmäßig Vertreter der Länder in den Bund-Länder-Ausschuss ein, um Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung des Vergaberechts zu diskutieren und zu koordinieren.

Diese strukturellen Vereinbarungen führen zu folgenden Problemen bei der Zusammenarbeit und Koordination auf Bundesebene:

Die Zusammenarbeit zwischen Ministerien auf der gleichen Regierungsebene ist begrenzt. Die Aufteilung der Vergabefunktion auf verschiedene Ministerien birgt das Risiko von Überschneidungen und mangelndem Zusammenhalt. Aus diesem Grund ist eine effektive Kommunikation und Koordination unerlässlich. In Deutschland gibt es jedoch keine zentrale Koordinierungsstelle oder vereinbarte Verfahren für die Koordination zwischen den Ministerien. Das Bundeskanzleramt befindet sich auf höchster Regierungsebene und übt die Bundesaufsicht über viele Regierungsfunktionen aus. Allerdings ist die Koordination über diesen Kanal in Bezug auf Beschaffung selten. Das Bundeskanzleramt ist mit der Organisation der gesamten interministeriellen Zusammenarbeit beauftragt, hat aber nur begrenzte Kapazitäten. Sie ist daher kein geeigneter Kanal, um eine regelmäßige Kommunikation zu organisieren und Synergien zu identifizieren. Stattdessen gibt das Bundeskanzleramt strategische Leitlinien vor. Trotz der Grenzen der Zusammenarbeit findet eine gewisse projektbezogene Kommunikation zwischen den Ministerien statt. Mit der Einführung der E-Vergabe wurde eine Arbeitsgruppe von E-Vergabe mit Vertretern aller Bundesministerien eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe tagt zweimal im Jahr und wird vom BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) koordiniert.

Die vertikale Kommunikation kann verbessert werden. Der Bund-Länder-Ausschuss erleichtert die vertikale Kommunikation und ermöglicht den Austausch zwischen verschiedenen Regierungsebenen über die Anwendung des Vergaberechts. Der Ausschuss tagt mindestens einmal im Jahr, und bei besonderen Umständen, wie z. B. der Einführung des neuen Vergaberechts, häufiger. Dem Ausschuss gehören Vertreter von Bundes- und Landesministerien der Wirtschaft an, die sich mit der Vergabe befassen. Es können auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände teilnehmen (Von Engelhardt, 2015^[41]). In Befragungen der OECD bezeichneten Befragte auf Landesebene die Ausschusssitzung als hilfreiches Forum für den Austausch und als gute Gelegenheit, Probleme vorzubringen, Fragen zu stellen und Praxis länderübergreifend auszutauschen. Obwohl es keine einstimmige Unterstützung für den Ausschuss zu geben scheint, zeigt dies, dass die Länder von einem regelmäßigen Austausch profitieren können.

Insgesamt kann die Kommunikation zwischen den Ministerien auf Landesebene in Deutschland als ad-hoc und fragmentiert bezeichnet werden. Das Fehlen einer institutionalisierten Kommunikation und einer koordinierenden Stelle hat zu einem niedrigen Grad an Koordination und Zusammenarbeit geführt. Der Bund-Länder-Ausschuss bietet zwar eine Plattform für den regelmäßigen Austausch zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, ist aber auf die Wirtschaftsministerien beschränkt. Ähnliche Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen, wie z. B. E-Vergabe oder nachhaltige Beschaffung, könnten für die verantwortlichen Vergabefachleute auf verschiedenen Regierungsebenen eingerichtet werden. Ein verstärkter Dialog zwischen Ministerien würde es ermöglichen, sich gegenseitig über ihre Arbeit zu informieren, Überschneidungen zu erkennen und Synergien zu finden.

Unabhängige Vergabesysteme, die in jedem Ministerium entwickelt werden, erhöhen die Komplexität des Systems. In jedem Ministerium sind mehrere Vergabeeinheiten für Vergabeverfahren von verschiedenen Produktgruppen zuständig. Die Entwicklung unabhängiger Vergabeeinheiten in jedem Ministerium lässt sich zum Teil durch die starke Unabhängigkeit erklären, die die Verfassung den Ministerien verleiht. Das Ressortprinzip gibt den einzelnen Ministerien eine starke Autorität (Grundgesetz, Artikel 65), bei dem jeder Minister seine Abteilung selbstständig leitet und die Verantwortung für die Arbeit dieses Ministeriums übernimmt. Dies schafft eine Situation, in der jedes Ministerium seinen eigenen Einflussbereich hat – Einflussbereiche, die die Minister oft verteidigen wollen (Döhler, 2002^[42]). Der Begriff *Mitzeichnungskrieg* ist zu einem Begriff für die Verteidigung von Zuständigkeiten und organisatorischem Eigeninteresse geworden (Hustedt and Veit, 2014^[43]), die sich aus diesem System ergeben hat, sowie für die Tendenz der Ministerien, in einer Vielzahl von Bereichen Einfluss zu nehmen. Insgesamt hat die Situation zu langen bürokratischen Prozessen geführt, die sehr ineffizient sind.

Diese Erkenntnisse aus der Forschung über Institutionen in Deutschland können erklären, warum sich verschiedene Auftraggeber verschiedenartig entwickelt haben und warum es Widerstand gegen Veränderungen gibt. OECD Befragungen bestätigten, dass Widerstand besteht, Vergabeaktivitäten in Ministerien zu bündeln. Einer der genannten Gründe war die Angst vor dem Verlust der

Entscheidungsbefugnis. Der Anreiz, die Kontrolle über eine Produktentscheidung zu behalten, ist größer als die Bereitschaft, Vergabeverfahren mit anderen Behörden zu koordinieren. Diese Situation zeigt auch, dass Zusammenarbeit und Koordination von persönlichem Einsatz abhängen. Wenn es keine Bereitschaft zu mehr Koordination gibt, gibt es keinen Anreiz für mehr Kommunikation.

Routinen halten die Führungsstruktur in Gang. Die Organisationskultur beschreibt, wie die Mitglieder einer Organisation miteinander umgehen, sowie die Normen und Werte, nach denen sie arbeiten. Die Unternehmenskultur kann helfen zu erklären, wie etablierte Führungsstrukturen bestehen bleiben. Die Art und Weise, wie Mitglieder einer Organisation oder eines Ministeriums miteinander interagieren, schafft unbestrittene Gewohnheiten, Ansichten und Interpretationsmuster, die das Verständnis dafür bestimmen, wie und wann Koordination erforderlich ist (Hustedt and Veit, 2014^[43]). OECD Befragungen von Akteuren in Deutschland spiegelten diese Dynamik wider. In Deutschland gibt es eine strikte Trennung zwischen den Ministerien (Ressortprinzip). Ein Mangel an regelmäßigen Evaluierung von Kooperationsmechanismen sowie ein Mangel an Institutionen zur Identifizierung funktionaler Überschneidungen und potenzieller Synergien hat eine bestimmte Organisationskultur gestärkt. Evaluationen werden von der Obersten Rechnungskontrollbehörde und den Rechnungskontrollbehörden der Länder von Fall zu Fall durchgeführt. Für Deutschland könnte es von Vorteil sein, eine regelmäßige Auswertung der laufenden Prozesse durchzuführen, um Prozesse zu verbessern und Ineffizienzen und Überschneidungen zu identifizieren. Dies betrifft Fragen der Unternehmensführung im Allgemeinen, sowie spezifischen Fragen zur Steuerung von Vergabepraktiken.

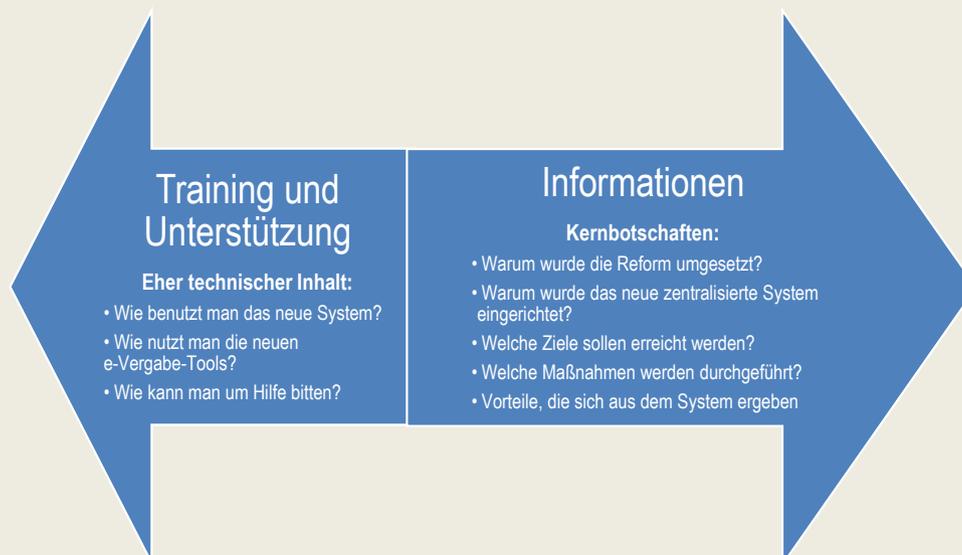
Eine Kommunikationsstrategie kann helfen, gezieltere Ergebnisse zu entwickeln. Durch die Systematisierung der Kommunikation und die Definition von Zielgruppen kann die Kommunikation Veränderungen in Managementprozessen auslösen und unterstützen. Eine umfassende und wirksame Kommunikationsstrategie sollte über ein bestimmtes Ziel hinausgehen, wie beispielsweise die Kommunikation zwischen den Ministerien. Vielmehr sollte eine Kommunikationsstrategie die Reformbemühungen durch klaren Botschaften unterstützen und gleichzeitig das Risiko von Fehlinterpretationen minimieren. Darüber hinaus kann die Kommunikation den Widerstand gegen Reformen verringern, indem sie Zuversicht und Vertrauen in den Staat schafft. In Italien wurde ein umfangreiches Kommunikationsprogramm zur Begleitung des Reformprozesses eingerichtet, das in Feld 2.1 näher beschrieben wird.

Feld 2.1. Change-Management in Italien

In Italien leitete das Ministerium für Öffentliche Verwaltung eine Kommunikationsstrategie, um das Bewusstsein für Reformen vor der Vergabereform im Jahr 2014 zu schärfen. Die zentrale Beschaffungsstelle (ZBS) CONSIP wandte dann die gleiche Strategie in der Kommunikation mit Beschaffern an. Diese Reform zielte darauf ab, die Fragmentierung des öffentlichen Auftragswesens zu verringern. Für die Kommunikation der Reform verwendete CONSIP strategische Kommunikationselemente des Ministeriums für Öffentliche Verwaltung. Die Kommunikationsstrategie bestand darin, sowohl intern als auch extern Unterstützung und Informationen bereitzustellen, wie in Abbildung 2.6 dargestellt.

Die Strategie wurde in zwei getrennte Elemente unterteilt: 1) Trainings zur Beantwortung technischer Fragen von Beschaffern; und 2) Informationsübermittlung, einschließlich interner und externer Kommunikation über den Inhalt des Gesetzes und seine Anwendbarkeit.

Abbildung 2.6. Die Informationsstrategie von CONSIP



Quelle: (CONSIP, 2014^[44]), Communication Strategy and Change Management; (Finanzministerium, 2015^[45]), 2014: A turning point for Italy, Structural reforms in Italy since September 2014.

2.3.2. Gestaltungsprozesse wurden durch Änderung der Verfahrensanforderungen vereinfacht

Die deutsche Vergaberechtsreform hat eine Reihe von Änderungen mit Auswirkungen auf die institutionelle Steuerung vorgenommen. Die wichtigsten Änderungen werden im Folgenden erläutert.

Die Einheitliche Europäische Eigenerklärung (European Single Procurement Document, ESPD) reduziert den mit dem Vergabeverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten und erleichtert den Zugang zu grenzüberschreitenden Ausschreibungsmöglichkeiten. Vor der ESPD mussten Unternehmen verschiedene Dokumente einreichen, um nachzuweisen, dass sie die Ausschluss- und Auswahlkriterien der Europäischen Union erfüllen (Europäische Kommission, o.J.^[46]). Die ESPD änderte dies und führte ein

Selbstdklärationsformular ein, um die Eignungsprüfung für Bieter zu vereinfachen. Nur die Gewinner der Ausschreibungen müssen Unterlagen vorlegen, die belegen, dass sie die Ausschluss- und Auswahlkriterien erfüllen (Europäische Kommission, o.J.^[46]). In Deutschland wurde die ESPD in die Vergabeverordnung für öffentliche Aufträge (VgV) aufgenommen, wie sie durch die EU-Richtlinie 2014/24/EU (BMW_i, 2016^[47]) vorgeschrieben ist. Unternehmen können sich freiwillig für die Nutzung der ESPD entscheiden, und die Auftraggeber sind verpflichtet, ihre Eingaben anzunehmen.

Digitalisierung reduziert den Verwaltungsaufwand. Der aktuelle Datenerhebungsprozess für die öffentliche Beschaffung in Deutschland ist personalintensiv und fehleranfällig. Durch zunehmende Digitalisierung können administrative Prozesse effizienter gestaltet werden. Nach Schätzungen des BMW_i können durch Prozessverbesserungen bei der Vergabe unterhalb der EU-Schwellenwerte 1,8 Milliarden EUR an Verwaltungskosten eingespart werden (BMW_i, 2017^[21]). Bislang muss das BMW_i noch bei jedem Bundesministerium Daten anfordern und aggregieren. Auf Landesebene müssen die Ministerien Informationen von niedrigeren Ebenen anfordern, was zu langen bürokratischen Prozessen führt. Da vielen öffentlichen Auftraggebern eine systematische Verarbeitung von Informationen über das öffentliche Auftragswesen fehlt, ist die Datenerfassung kostspielig und ungenau. Mit dem Regierungsprogramm *Digitale Verwaltung 2020* sollen Standards für die Digitalisierung geschaffen werden (Die Bundesregierung, 2014^[48]). Ziel des Programms ist es, die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zu verstärken, um somit ihre Leistungserbringung zu verbessern (Die Bundesregierung, 2014^[48]).

E-Vergabe kann administrativen Prozesse verbessern (siehe Kapitel 4). Seit der Vergaberechtsreform in Deutschland bietet die UVgO Rechtsgrundlagen für den Einsatz von E-Vergabe unterhalb der EU-Schwellenwerte (BMW_i, 2017^[21]). Dies könnte erhebliche Auswirkungen auf Vergabeprozesse haben, da es die E-Vergabe Prozesse oberhalb und unterhalb der Schwellenwerte vereinheitlichen würde. Bei erfolgreicher Umsetzung könnte es einheitliche Prozesse im gesamten Auftragswesen schaffen und dazu beitragen, Kapazitätsengpässe zu überwinden – insbesondere für Beschaffer auf Regierungsebene der Länder und Kommunen. Die Umsetzung der E-Vergabe auf allen Regierungsebenen erfordert jedoch einen erheblichen anfänglichen Aufwand und klare Kommunikation darüber, inwieweit E-Vergabe Verwaltungsaufwand verringern kann. OECD Befragungen ergaben, dass Widerstand entsteht, weil Mitarbeiter, insbesondere auf der Regierungsebene der Länder und Kommunen, nicht mit neuen Verfahrensweisen konfrontiert werden wollen. Diesem Widerstand muss begegnet werden, indem Beschaffer über die Vorteile der digitalen Technologie in der Vergabe unterrichtet werden.

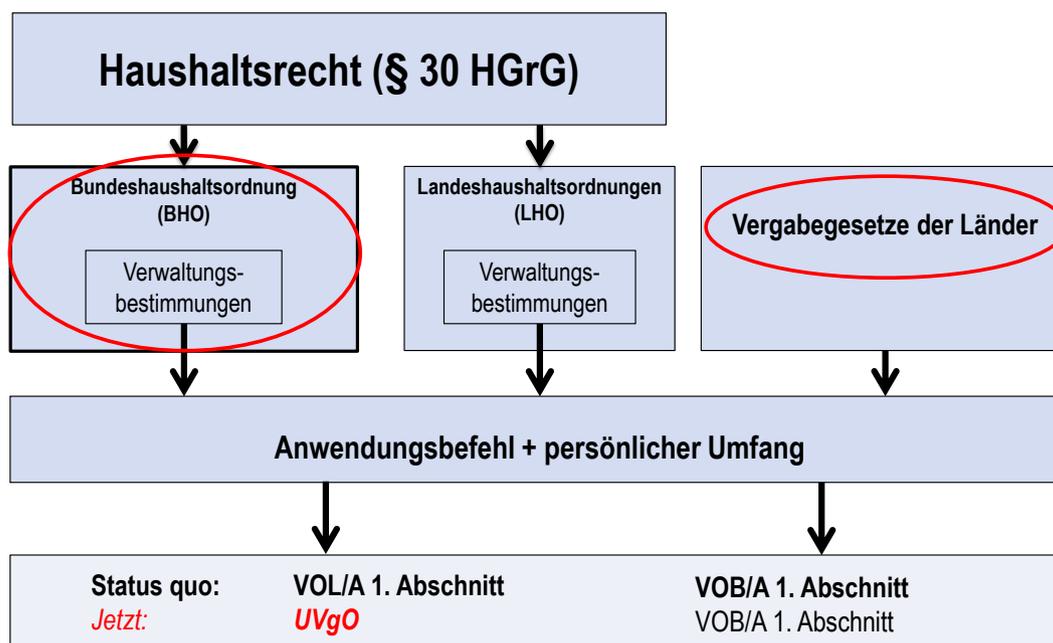
2.4. Die Subsidiarität hat zu einer Vielfalt von Rechtssystemen in den einzelnen Bundesländern geführt

Nach der Analyse des Rechtsrahmens und der Regierungsstrukturen auf Bundesebene wird im folgenden Teil des Kapitels die Praxis auf Landesebene beschrieben und der Sichtweise der zentralen Ebene eine neue Perspektive hinzugefügt. Wie in den vorangegangenen Abschnitten untersucht der folgende Abschnitt zunächst den Rechtsrahmen, gefolgt von der institutionellen Steuerung (*governance*).

2.4.1. Der Großteil der Vergabe erfolgt auf Landesebene.

Das Vergaberecht auf Länderebene besteht aus Gesetzen des Bundes und dem Vergaberecht der Länder. Beide werden in Abbildung 2.7 dargestellt. Das Vergaberecht unterhalb der Schwellenwerte tritt auf Landesebene durch die in die Landeshaushaltsordnung integrierten Anwendungsbefehle in Kraft. Bundesländer haben die Möglichkeit, den Anwendungsbefehlen Bestimmungen hinzuzufügen, die sich auf ihren Kontext beziehen.

Abbildung 2.7. Vergaberecht auf Landesebene



Quelle: Illustration des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Vergaberecht auf Landesebene ist ein einzigartiges Element des deutschen Rechtssystems. Vergabegesetze auf Landesebene existieren neben den Regelungen über und unter der EU-Schwellenwerte und ermöglichen es den Landesregierungen, landesspezifische Regelungen zu treffen. Die Einführung von Vergabegesetzen auf Landesebene ist ein relativ junges Phänomen; allerdings existieren bereits in 15 von 16 Bundesländern Vergabegesetze, wobei Bayern die einzige Ausnahme ist (Forum Vergabe, 2017^[12]). Nordrhein-Westfalen war das erste Bundesland, das 2002 ein eigenes Vergabegesetz verabschiedete (siehe Nordrhein-Westfalens Gesetz zur Einhaltung des Mindestlohns, Tarifreuegesetz).

2.4.2. Vergaberecht auf Landesebene könnte harmonisiert werden, um die Komplexität im deutschen öffentlichen Auftragswesen zu reduzieren

Die Fähigkeit der Bundesländer, das Vergaberecht durch Hinzufügen von Gesetzen auf Landesebene anzupassen, erhöht die Komplexität des Vergabesystems. Gleichzeitig ermöglicht es den Ländern, eigene Akzente zu setzen, in bestimmten Bereichen führend zu sein und damit Beispiele für das gesamte Bundesgebiet zu setzen.

Vergabegesetze auf Landesebene erhöhen die Komplexität des Systems. Das folgende Beispiel zur Entwicklung eines vergabespezifischen Mindestlohns und zur verstärkten Anwendung sozialer Kriterien veranschaulicht die Komplexität des Rechtsrahmens auf Landesebene.

Die unterschiedlichen Vergabegesetze auf Landesebene haben ihren Ursprung in dem Wunsch der deutschen Landesregierungen, Anfang der 2000er Jahre einen Mindestlohn einzuführen. Da es zu diesem Zeitpunkt keinen Konsens über die Umsetzung eines Mindestlohns auf nationaler Ebene gab, beschlossen einige Regierungen auf Landesebene, Vergabegesetze auf Landesebene zur Umsetzung eines Mindestlohns zu nutzen. Im Laufe der Jahre folgten immer mehr Bundesländer. Das Mindestlohniveau unterschied sich jedoch im Zeitablauf stark zwischen den Ländern, wie in Tabelle 2.3 dargestellt. Als 2015 ein bundesweiter Mindestlohn eingeführt wurde, übernahmen einige Länder den bundesweiten Mindestlohn von 8,50 EUR pro Stunde, während andere ihren vergabespezifischen Mindestlohn beibehielten.

Tabelle 2.3. Entwicklung des vergabespezifischen Mindestlohns (in EUR pro Stunde)

	2013	2015	2017
Baden-Württemberg	8,50	8,50	8,50
Bayern	-	-	-
Berlin	8,50	8,50	8,50
Brandenburg	8,00	9,00	9,00
Bremen	8,50	8,80	8,80
Hamburg	8,50	8,67	8,50
Hessen	-	8,50	8,50
Niedersachsen	8,50	8,50	8,84
Mecklenburg-Vorpommern	8,50	8,50	8,50
Nordrhein-Westfalen	8,62	8,85	9,00
Rheinland-Pfalz	8,70	8,70	8,90
Saarland	8,50	8,50	8,50
Sachsen	-	-	-
Sachsen-Anhalt	8,50	8,50	-
Schleswig-Holstein	9,18	9,18	9,99
Thüringen	8,50	8,50	-

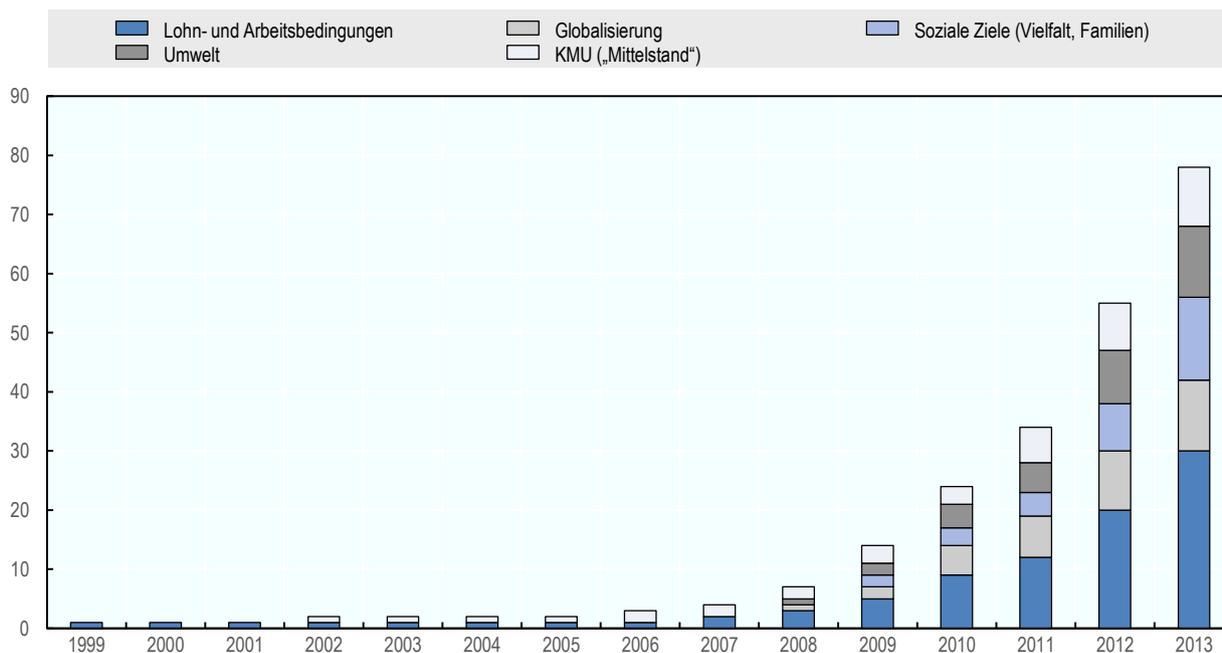
Hinweis: Bayern hat kein Vergaberecht auf Landesebene und Sachsen hat keine Bestimmungen über den Mindestlohn aufgenommen.

Quelle (Forum Vergabe, 2017^[12]), *Übersicht über den Stand der Tarifreue- und Vergabegesetze in den Ländern*; Auftragsberatungsstelle Bayern (2013), *Übersicht Mindestentgeltregelungen Bundesländer*.

Diese unterschiedlichen Vorschriften verursachen Kosten für Unternehmen und Auftraggeber. Unternehmen sind verpflichtet, Vorschriften in verschiedenen Ländern laufend zu verfolgen, um an Ausschreibungen teilnehmen zu können. Wenn Regelungen unterschiedlich und komplex sind, laufen Länder Gefahr, dass Unternehmen davon abgehalten werden, an öffentlichen Ausschreibungen teilzunehmen. Auftraggeber, die überprüfen müssen, ob die Unternehmen Vorschriften einhalten und die Spezifikationen in Ausschreibungen anpassen, werden ebenfalls mit zusätzlichen Kosten konfrontiert.

Das zweite Beispiel zu Vergabegesetzen auf Landesebene veranschaulicht, wie sich die gesetzlichen Bestimmungen im Laufe der Zeit vermehrt haben. Seit der Umsetzung der ersten Vergabegesetze auf Landesebene in den 2000er Jahren sind eine Reihe weiterer Bestimmungen hinzugekommen, wie z. B. Sozial- und Umweltstandards. Abbildung 2.8 veranschaulicht dies anhand der zunehmenden Anzahl von Sozialkriterien, die in Vergabegesetzen auf Landesebene enthalten sind; je nach Land, kann die Anzahl solcher Sozialkriterien von einem oder zwei bis zu 13 schwanken (Sarter, Sack and Fuchs, 2014^[49]). Diese sozialen Kriterien beinhalten jedoch keine ökologischen und wirtschaftlichen Kriterien wie Kohlenstoffemissionen oder die Integration von KMU. In den meisten Gesetzen auf Landesebene beinhalten die soziale Kriterien die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Zu den Ländern mit umfangreichen Anforderungen gehören Nordrhein-Westfalen (Verordnung TVgG NRW §18), Thüringen (Verordnung ThürVgG §11) und Schleswig-Holstein (Verordnung TTG §18.1). Berlin, Bremen und Hamburg haben auch eine Reihe zusätzlicher Spezifikationen, die jedoch nur für eine begrenzte Anzahl von Produkten gelten. Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Schleswig-Holstein gehen einen Schritt weiter, indem sie nicht nur für bestimmte Waren, sondern auch für Herkunftsländer Vorschriften erstellen (Sarter, Sack and Fuchs, 2014^[49]).

Abbildung 2.8. Soziale Kriterien werden zunehmend in die Vergabevorschriften der Bundesländer aufgenommen (Anzahl der Referenzen)



Quelle: (Sarter, Sack and Fuchs, 2014^[49]), *Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany*.

Unterschiedliche soziale, ökologische und wirtschaftliche Kriterien verursachen Kosten sowohl für Unternehmen als auch für Auftraggeber. Dies wurde in einer Evaluierung des Vergaberechts in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2015 anhand einer Stichprobe von rund 300 Auftraggebern betont. Auf die Frage nach ihren größten Problem bei der Umsetzung nannten die Auftraggeber Schwierigkeiten bei der Überprüfung von Zertifikaten und Erklärungen, die beweisen, dass Bieter die gesetzlichen Vorschriften einhielten (Kienbaum, 2015^[50]).

Eine Studie der Universität Bielefeld aus dem Jahr 2014 bestätigt die Schwierigkeiten von bietenden Unternehmen in Deutschland, Informationen über Unterschiede in den Vergabevorschriften der Länder zu finden, wie die Befragten aus der Bauwirtschaft hervorhoben (Sarter, Fuchs and Sack, 2014^[51]). Der Verwaltungsaufwand stellt für KMU eine besondere Herausforderung dar, da sie nicht in der Lage sind, ihre Angebote an die verschiedenen Bundesländer anzupassen oder Änderungen der Vorschriften ständig zu beobachten. Die Studie ergab auch, dass die Integration sozialer Kriterien zwar immer häufiger vorkommt, die Herangehensweisen der Verwaltung jedoch nicht immer mit der Gesetzgebung vereinbar sind. Diese Inkonsistenz schafft Hürden, so dass der Preis das vorherrschende Kriterium bleibt (Sarter and Sack, 2016^[52]).

Die Antwort der Bundesebene auf die komplexe Struktur auf Landesebene ist die UVgO. Da die deutschen Bundesländer die Freiheit haben, die UVgO teilweise zu übernehmen, ist nicht klar, ob alle Länder die UVgO in gleichem Maße übernehmen werden. Dies bedeutet, wie Beobachter betonen, dass je nach Ansatz bei der Übernahme der UVgO oder alternativer Regelungen widersprüchliche Rahmenwerke Länderübergreifend bestehen können (Ley, Altus and Wankmüller, 2017^[24]; Vergabeblog, 2017^[53]; DStGB, 2017^[54]). Als einziges Bundesland ohne eigenes Vergabegesetz Landesvergaberecht ist Bayern eine Ausnahme, wie in Feld 2.2 näher beschrieben.

Sieben der Länder mussten ihr Vergaberecht reformieren, weil sie in ihrem Landesrecht auf die VOL/A, die der UVgO vorausgehende Verordnung, verwiesen (Vergabeblog, 2017^[53]). Laut einer Umfrage von

Kompetenzzentren auf Landesebene, die in regelmäßigem Kontakt mit Beschaffern stehen, um sie bei Beschaffungsverfahren zu unterstützen, argumentieren die meisten Länder, trotz einiger Kritik an der UVgO (mit Ausnahme von Hessen, das nicht vorsieht, die UVgO zu übernehmen), dass die UVgO vollständig übernommen werden sollte (Vergabeblog, 2017^[55]; ABSTSH, 2017^[56]). Die Kompetenzzentren auf Landesebene betrachten die Kohärenz der Regelungen auf Landesebene als das wichtigste Ziel.

Feld 2.2. Bayern: Das einzige Bundesland ohne eigenes Vergabegesetz

Bayern ist das einzige deutsche Bundesland, das kein Vergabegesetz auf Landesebene umgesetzt hat. Demgegenüber verabschiedeten 15 der 16 Bundesländer Gesetze auf Landesebene; Nordrhein-Westfalen verabschiedete 2001 das erste.

In Gesprächen mit der OECD erklärten Befragte aus den zuständigen Institutionen in Bayern, dass der bayerische Gesetzgeber den Auftraggebern keine verbindlichen Vorschriften auferlegen wolle. Anstatt Verpflichtungen zu schaffen, hat Bayern Richtlinien und Erklärungen geschaffen, die Orientierung bei ökologischen, sozialen und nachhaltigen Überlegungen geben, die nicht durch Bundesrecht geregelt sind. Der bayerische Ansatz zielt darauf ab, zusätzliche Bürokratie zu vermeiden und gleichzeitig Verfahren für öffentliche Auftraggeber zu vereinfachen. Anstatt sich auf gesetzliche Verpflichtungen zu verlassen, versuchen bayerische Entscheidungsträger daher, die notwendigen Instrumente bereitzustellen, die Auftraggeber für die Integration zusätzlicher Kriterien benötigen. Ohne eine Bewertung des Ausmaßes, in dem ergänzende politische Ziele berücksichtigt werden, ist es jedoch nicht möglich, eine endgültige Aussage über die Wirksamkeit freiwilliger zusätzlicher Kriterien zu treffen.

Gleichzeitig war Bayern eines der ersten Länder, das die UVgO mit Wirkung zum 1. Januar 2018 umsetzte. Bayern folgte der Verabschiedung des Gesetzes durch Hamburg im Oktober 2017. Bremen hat auch die UVgO umgesetzt, und die Regierungen von Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein arbeiten derzeit an der Umsetzung (B_I Ausschreibungsdienste, 2018^[57]). Im Gegensatz zu anderen Ländern hat Bayern nicht die Problematik eines bestehenden Vergaberechts auf Landesebene, das im Widerspruch zur UVgO stehen könnte.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Vergabegesetze auf Landesebene können Standards für das Vergaberecht auf Bundesebene setzen. Landesvergabegesetze geben den Ländern eine gewisse Autonomie, da sie Bestimmungen hinzufügen können, die auf Bundesebene nicht existieren. Ein Beispiel ist der Mindestlohn, der 2001 erstmals in das Vergaberecht der Länder aufgenommen wurde. Die Bundesebene hat die Mindestlohngesetze erst viel später umgesetzt. Ebenso haben die Länder in Bezug auf ergänzende politische Überlegungen eine breitere Palette von Normen in ihr Vergaberecht aufgenommen, als der Bund in Gesetze auf Bundesebene aufgenommen hat, z. B. zu Nachhaltigkeit, wirtschaftlichen Auswirkungen und Sozialstandards. Die Vergabegesetze der Länder bieten eine Hebelwirkung, durch die Landesregierungen in einem Land die Richtung der Gesetzgebung in anderen Ländern und auf Bundesebene zu einem gewissen Grad beeinflussen können.

2.4.3. Die Bundesländer könnten die Zusammenarbeit und Koordination sowohl innerhalb ihrer Verwaltungen als auch mit anderen Bundesländern verstärken.

Die vorliegende Studie des deutschen Rechtsrahmens für das öffentliche Auftragswesen umfasste eine Analyse der Koordinations- und Kooperationsbemühungen auf Landesebene und zog Parallelen zur Bundesebene. Dabei lassen sich die folgenden Feststellungen treffen.

Die föderale Struktur bei der horizontalen Koordination wird auf Landesebene wiedergespiegelt.

Auf Landesebene sind die Zuständigkeiten zwischen den Ministerien stark verteilt (siehe Tabelle 2.4). Da jede Landesregierung über die Struktur und die Zuständigkeiten der Ministerien entscheiden kann, ist der Aufbau in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Für die rechtlichen Vorgaben sind in allen Bundesländern die Wirtschaftsministerien zuständig, während die elektronische Beschaffung typischerweise von den Innenministerien geleitet wird.

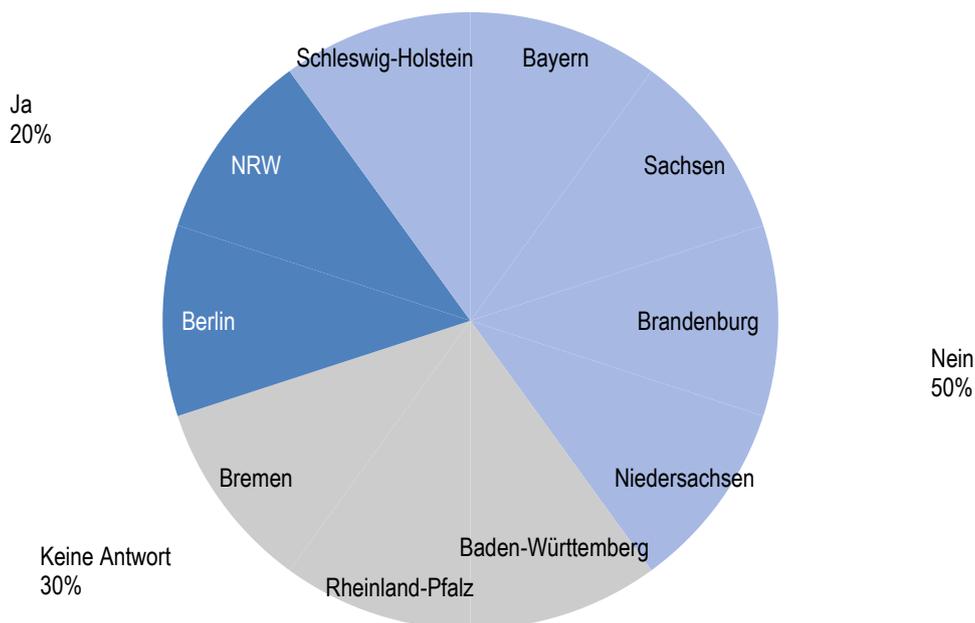
Tabelle 2.4. Aufgabenteilung zwischen den Ministerien

	Rechtlicher Rahmen	Finanzierung	E-Vergabe	Nachhaltige Beschaffung und Vergabe	Bauwesen
Bundesebene	Bundeswirtschaftsministerium	Bundesfinanzministerium	Bundesinnenministerium		
Baden-Württemberg	Wirtschaftsministerium		Innenministerium	Ministerium für Umwelt, Klima und Energie	Verkehrsministerium
Bayern	Wirtschaftsministerium		Finanzministerium	Wirtschaftsministerium	Bauministerium
Berlin	Senatsverwaltung für Wirtschaft		Senatsverwaltung für Bauwesen	Senatsverwaltung für Umwelt	Senatsverwaltung für Bauwesen
Brandenburg	Wirtschaftsministerium		Innenministerium		
Bremen	Senatsverwaltung für Wirtschaft			Senatsverwaltung für Wirtschaft	Senatsverwaltung für Wirtschaft
Niedersachsen	Wirtschaftsministerium		Innenministerium	Wirtschaftsministerium	
Nordrhein-Westfalen	Wirtschaftsministerium		Finanzministerium	Wirtschaftsministerium	Ministerium für Gemeinschaft, Kommunalangelegenheiten, Bauwesen und Gleichberechtigung
Rheinland-Pfalz	Wirtschaftsministerium			Wirtschaftsministerium	
Sachsen	Wirtschaftsministerium		Innenministerium		
Schleswig-Holstein	Wirtschaftsministerium			Ministerium für Energie, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung	Innenministerium

Hinweis: Es werden nur die Länder berücksichtigt, die auf Fragebogen oder Interviewanfrage geantwortet haben

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen; (Umweltbundesamt, 2014^[58]), *Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung*.

Wie auf der Bundesebene gibt es auf Landesebene keine übergeordneten Organe, das die Kommunikation zwischen den Ministerien koordiniert. Abbildung 2.9 gibt einen Überblick über die Koordination zwischen den Ministerien der Länder. Abbildung 2.9 zeigt, dass die Hälfte der befragten Bundesländer keine institutionalisierte Kommunikationsmethode hat, wie Arbeitsgruppen, Ausschüsse oder regelmäßige informelle Treffen. Stattdessen erfolgt die Koordination hauptsächlich auf ad hoc Basis. Wenn ein Problem auftritt, das eine Koordinierung zwischen den Ministerien erfordert, wie beispielsweise die Vergaberechtsreform, tauschen die Ministerien relevante Informationen entweder formell schriftlich, durch informelle Treffen oder Anrufe aus. Eine solche Ad-hoc-Kommunikation anstelle eines strukturierten Koordinierungsansatzes kann die Identifizierung von Synergien beeinträchtigen.

Abbildung 2.9. Regelmäßige, strukturierte Koordination zwischen den Ministerien auf Landesebene

Hinweis: Es werden nur die Länder berücksichtigt, die auf Fragebogen oder Interviewanfragen geantwortet haben.
 Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

In Berlin und Nordrhein-Westfalen ist eine regelmäßige und strukturierte Kommunikation bereits vorhanden. In Berlin stimmt sich der Senat für Wirtschaft, Energie und Betriebe regelmäßig mit dem Senat für Inneres und Sport ab. Darüber hinaus trifft sich in Berlin viermal im Jahr eine Arbeitsgruppe zum Thema E-Vergabe. In Nordrhein-Westfalen tagt alle vier Monate eine vom Ministerium für Gemeinschaft, Kommunalpolitik, Bauwesen und Gleichstellung koordinierte interministerielle Arbeitsgruppe zum Thema Vergabe. Eine solche regelmäßige, institutionalisierte Koordination zwischen Ministerien in anderen Bundesländern findet jedoch nicht statt.

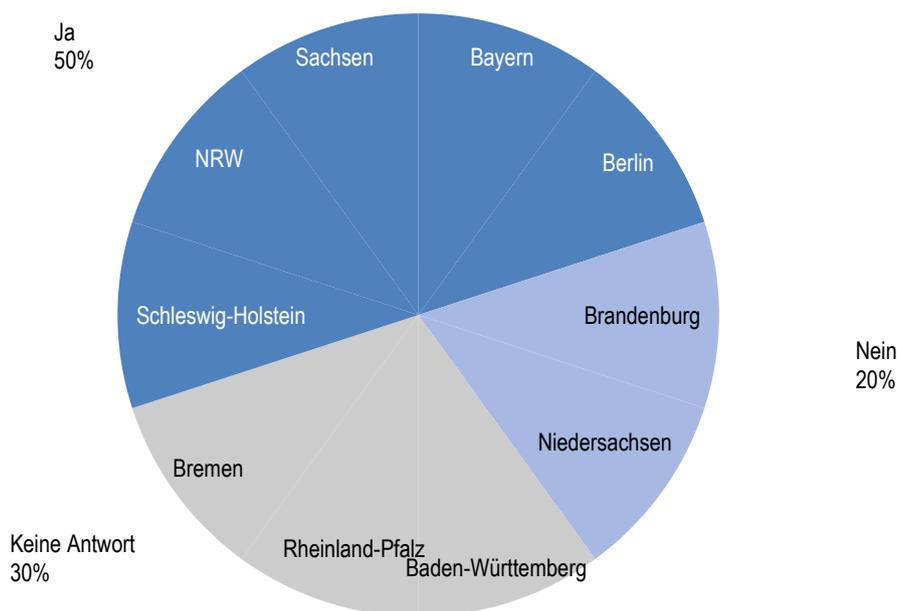
Das zweite Element der horizontalen Koordination betrifft die Koordination zwischen den Ländern. Es gibt keine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den gleichen Ministerien in verschiedenen Ländern. Einige Länder berichten, dass sie Praktiken in anderen Ländern beobachten, um sich für ihre eigene Politik zu inspirieren; dies erreicht jedoch nicht die Ebene des direkten Austauschs. Die einzige Gelegenheit, bei der sich Mitarbeiter aus verschiedenen Ländern treffen, ist der bereits erwähnte Bund-Länder-Ausschuss. Im Allgemeinen kann das Verhältnis zwischen den Ländern tendenziell als wettbewerbsorientiert und nicht als kooperativ bezeichnet werden. Der wettbewerbsorientierte Charakter dieser Beziehungen kann von Vorteil sein, denn in einem stark dezentralen System kann der Wettbewerb zwischen den Staaten die Übernahme bewährter Praktiken fördern (OECD, 2010_[14]). Die Kehrseite ist, dass jedes Bundesland auf seine eigenen Bedürfnisse ausgerichtet ist und keinen Anreiz zur Zusammenarbeit hat (OECD, 2010_[14]).

Auch wenn eine Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern selten ist, zeigen die Praktiken in Niedersachsen das Potenzial grenzüberschreitender Vergabeinitiativen der Länder. Niedersachsen initiierte eine länderübergreifende Zusammenarbeit bei Beschaffung für Arbeitskleidung. Das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN), eine zentrale Vergabestelle in Niedersachsen, begann 2001 mit dem Kauf von Polizeiuniformen für andere Bundesländer und kauft nun Arbeitskleidung für 130 000 öffentliche Bedienstete. Im Laufe der Jahre haben die Anzahl der teilnehmenden Bundesländer und die Vielfalt der verfügbaren Produkte zugenommen. Bislang beziehen Bremen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern ihre Arbeitskleidung über das LZN. Darüber hinaus kauft das LZN

Arbeitskleidung für Justizvollzugsanstalten in sechs Ländern, für Forstverwaltungen in 15 Ländern und für eine Reihe von Ordnungsämtern.

Die vertikale Kommunikation ist besser entwickelt. Bei der Kommunikation zwischen Ländern und Kommunen bestehen mehreren Herausforderungen, obwohl es mehr institutionalisierte Kommunikationskanäle gibt als zwischen Ministerien auf Landesebene. Abbildung 2.10 verdeutlicht, dass in der Hälfte der befragten Länder eine regelmäßige und strukturierte Abstimmung mit den Kommunen in den einzelnen Ländern stattfindet. Aufgrund der großen Anzahl von Kommunen wäre die direkte Kommunikation zwischen Landes- und Gemeindeebene zeitaufwändig und kostspielig. Die Kommunikation wird daher meist über *kommunale Spitzenverbände* organisiert. Allerdings gibt es unterschiedliche Abstimmungsformen von Ländern und Gemeinden. In einigen Ländern wie NRW und Bayern leitet eine Arbeitsgruppe im Innenministerium die Kommunikation mit kommunalen Verbänden. In anderen Bundesländern führen die Wirtschaftsministerien die Koordination mit den Gemeindeverbänden. Als Stadtstaat hat Berlin nicht so viele Kommunen unter seiner Autorität. Damit hat das Land Berlin direkten Kontakt zu seinen Bezirken (was in einem Stadtstaat den Gemeinden entspricht).

Abbildung 2.10. Regelmäßige, strukturierte Abstimmung zwischen Landesregierungen und Gemeinden



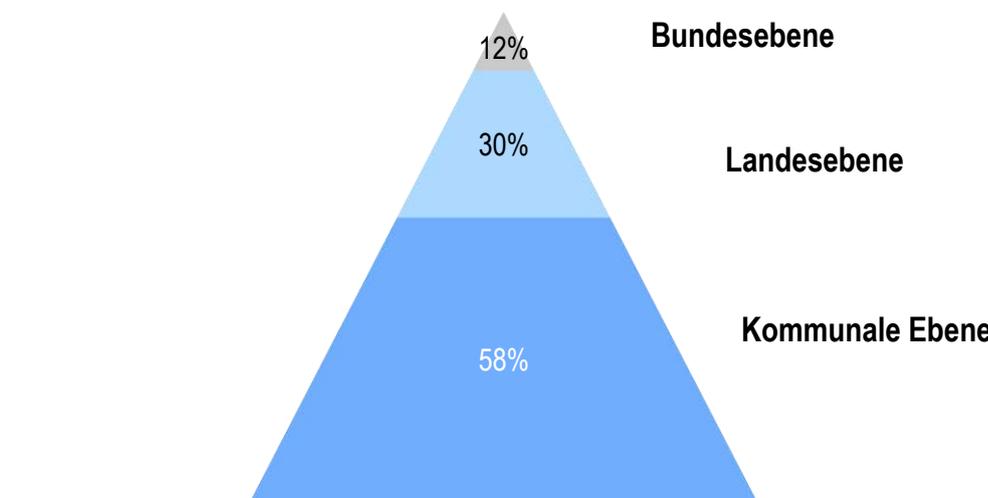
Hinweis: Es werden nur die Länder berücksichtigt, die auf Fragebogen oder Interviewanfragen geantwortet haben.
Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Es bestehen erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Leitlinien, die den Gemeinden zur Verfügung stehen. In einigen Bundesländern können die Gemeinden auf die Beratungs- und Helpdesk-Dienste auf Landesebene zugreifen, und in einigen Ländern gibt es Leitfäden, die speziell auf die Bedürfnisse der Gemeinden zugeschnitten sind. Andere Bundesländer haben den Gemeinden kein spezielles Material zur Verfügung gestellt. Ebenso haben einige Gemeinden in bestimmten Bundesländern Zugang zu E-Vergabe Plattformen. In anderen Ländern sind E-Vergabe Plattformen nur gegen eine Servicegebühr erhältlich, was deren Nutzung beeinträchtigen kann. In Interviews argumentierten Befragte von Behörden auf Landesebene, dass es schwierig sei, Dienstleistungen für eine so große Anzahl von Gemeinden zu erbringen.

2.4.4. Gute Praktiken bei der Koordinierung auf kommunaler Ebene

Die kommunale Ebene ist für die öffentliche Beschaffung in Deutschland von entscheidender Bedeutung, wenn man bedenkt, dass auf dieser Ebene eine große Anzahl von Vergabeaktivität stattfindet, wie Abbildung 2.11 dargestellt. Nach Angaben des BMWi macht die Beschaffung auf kommunaler Ebene schätzungsweise 58% der deutschen Vergabetätigkeit aus.

Abbildung 2.11. Vergabeaktivitäten nach Regierungsebene (Schätzungen)



Quelle: Darstellung der Autoren auf der Grundlage der vom BMWi zur Verfügung gestellten Daten.

Die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen erfolgt häufiger als auf anderen Regierungsebenen.

In jedem Bundesland gibt es auf kommunaler Ebene mehrere Beispiele für erfolgreiche Kooperationsinitiativen, während auf Landesebene erfolgreiche Zusammenarbeit eher selten ist (Kommunaler Kompass, o.J.^[59]). Die Tatsache, dass die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene häufiger stattfindet, ist auch darauf zurückzuführen, dass die Vergabestellen auf kommunaler Ebene in ihrer Kapazität deutlich stärker eingeschränkt sind. Daher ist die Zusammenarbeit eine willkommene Möglichkeit, Ressourcen zu bündeln.

Eine Initiative, bei der sich Kommunen zusammenschließen, um an der zentralen Vergabe im Bereich Informationstechnologie (IT) teilzunehmen, genannt IT-Verbund Schleswig-Holstein AöR (ITVSH), zeigt exemplarisch, welche Vorteile durch die Zusammenarbeit zwischen Kommunen erzielt werden können (beschrieben in Feld 2.3).

Feld 2.3. Zusammenarbeit von Kommunen bei Zentralisierung

In Schleswig-Holstein haben Kommunen eine Einheit geschaffen, die es ihnen ermöglicht, an der zentralen IT-Vergabe teilzunehmen. Im Jahr 2011 haben 42 Gemeinden aus Schleswig-Holstein das IT-Verbund Schleswig-Holstein (ITVSH) gegründet. Bis 2018 gehörten dem ITVSH 75 Mitglieder an. Gemeinsam können diese Kommunen über Dataport, der zentralen Einkaufsorganisation für IT in Schleswig-Holstein (seit der Übernahme von Dataport durch ITVSH), an der IT-Vergabe teilnehmen. Dies ermöglicht es den Mitgliedergemeinden, Dataport für interne Verfahren zu nutzen, und vereinfacht diese Verfahren. ITVSH ist für die Durchführung der Beschaffungsverfahren für seine Mitgliedergemeinden, sowie für die Lieferung von Produkten verantwortlich (ITVSH, 2018^[60]). Die Mitgliedergemeinden sind nicht verpflichtet, eine bestimmte Menge an Waren oder Dienstleistungen zu beschaffen.

Der Anfangsbeitrag der Städte oder Gemeinden, die dem ITVSH beitreten wollen, ist abhängig von ihrer Einwohnerzahl:

- Städte und Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern zahlen EUR 2 500.
- Städte und Gemeinden mit bis zu 100 000 Einwohnern zahlen EUR 1 250.
- Städte und Gemeinden mit bis zu 20 000 Einwohnern zahlen EUR 500.

Dataport ist der erste IT-Service, der gemeinsam von Ländern und Kommunen betrieben wird. Im Jahr 2016 betrug der Gesamtumsatz von Dataport EUR 484,7 Millionen. Davon erwirtschafteten das Land Schleswig-Holstein und die im Land ansässigen Gemeinden EUR 102,7 Millionen. Zwischen 2015 und 2016 stieg die Nutzung von Dataport um 18,5%, wobei Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt ihn für den IT-Einkauf nutzen (Ministerpräsident Schleswig Holstein, 2016^[61]). Dataport ist damit nicht nur ein Beispiel für kommunale Kooperationen, sondern auch für die länderübergreifende Vergabe.

Quellen: (ITVSH, 2018^[60]), *Zahlen, Daten, Fakten zum ITVSH*; (ITVSH, 2011^[62]), *Entwurf einer Organisationssatzung für das gemeinsame Kommunalunternehmen*.

Die deutsche Vergaberechtsreform gab den Kommunen mehr Rechtssicherheit bei der interkommunalen Zusammenarbeit. Vor der Reform war in den Verordnungen nicht klar festgelegt, wie Kommunen unterschiedliche Rechtsnormen einhalten sollten, wenn ein Projekt durch den Einkauf in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen einen Schwellenwert überschritt. OECD Befragungen mit politischen Entscheidungsträgern ergaben, dass einige Kommunen die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen scheuen, aus Angst, dass der bürokratische Aufwand steigen könnte, wenn sie ein höheres Einkaufsvolumen erreichen. Die neue Reform legt die Bedingungen fest, unter denen bestimmte Institutionen von einigen Richtlinien ausgenommen sind (Europäische Kommission, 2014^[5]). Dies gibt den öffentlichen Auftraggebern auf kommunaler Ebene mehr Rechtssicherheit und gibt ihnen klare Kriterien an die Hand.

Die begrenzten Finanzmittel der Kommunen können jedoch die Zusammenarbeit der Vergabestellen erschweren. Das LZN berichtet, dass es den Kommunen schwerfällt, sich zu verbindlichen Vereinbarungen zu verpflichten, da sie Schwierigkeiten haben, ihren Bedarf zu ermitteln. So melden die Kommunen z. B. oft ihren Bedarf an das LZN, kaufen aber letztlich nicht die Produkte, zu deren Kauf sie sich zuvor verpflichtet haben, was den Planungsprozess für das LZN erschwert. Das LZN kommuniziert mit *kommunalen Spitzenverbänden* über diese Fragen, aber die Gemeindeverbände haben nicht die Befugnis, ihren Mitgliedsgemeinden etwas aufzuerlegen. Für das LZN wäre die Kommunikation mit den einzelnen Gemeinden eine zeitaufwändige und kostspielige Aufgabe.

Aufgrund des Flüchtlingszustroms in den letzten Jahren waren die Kommunen mit besonderen Herausforderungen bei der Vergabe konfrontiert, die sich aus der plötzlichen Nachfrage nach Unterkünften und Dienstleistungen ergeben. Feld 2.4 zeigt, wie sich die Kommunen an den Anstieg der Nachfrage angepasst haben.

Feld 2.4. Versorgung von Flüchtlingen: Wie sich die Beschaffung der Gemeinden angepasst haben

In den Jahren 2016 und 2017 stiegen die jährlichen Ausgaben der Kommunen in Deutschland stark an. Der Anstieg ist auf den Zustrom von Flüchtlingen in den Jahren 2015-2017 zurückzuführen, was den Bedarf an Beschaffung für Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen in den Gemeinden erhöhte. Nach Angaben des Deutschen Städtetages stiegen diese Ausgaben in 2016 um 10% (Deutscher Städtetag, 2016^[63]).

Auf Landesebene zeigt das Vergabevolumen eine ähnliche Entwicklung. In mehreren Ländern wie Berlin und Baden-Württemberg stieg das Vergabevolumen im Jahr 2015 um rund 20%. Im Jahr 2016 sank das Vergabevolumen auf ein früheres Niveau. Diese Werte beinhalten nur Beschaffung, die über den EU-Schwellenwerten liegen. Die Befragten in OECD Befragungen bestätigten, dass der Anstieg auf Ausgaben für die Aufnahme von Flüchtlingen zurückzuführen ist. Unterhalb des Schwellenwerts fallen die Auswirkungen möglicherweise höher aus, es liegen aber keine Daten vor, um dies zu belegen.

Ein plötzlicher Anstieg des Vergabevolumens und die Dringlichkeit des Bedarfs stellt das öffentliche Auftragswesen vor Herausforderungen. Um die Erbringung von Dienstleistungen und Unterkünfte für Flüchtlinge zu erleichtern, könnte Deutschland eine Reihe von besonderen Rechtsvorschriften anwenden. Das BMWi ist sich der Problematik bewusst und hat ein Rundschreiben zur „Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen“ veröffentlicht, in dem erläutert wird, wo diese Umstände gelten (BMW, 2015^[64]).

Temporäre Vorschriften wurden eingesetzt, um Beschaffung und Vergabe zu erleichtern

Um die Investitionen in die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zu beschleunigen, haben einige Länder zusätzliche Bestimmungen in ihr Vergaberecht aufgenommen. So hat beispielsweise Rheinland-Pfalz beschlossen, die Verfahren im Zusammenhang mit Flüchtlingen zu vereinfachen. Nach der neuen Bestimmung, die eineinhalb Jahre lang in Kraft blieb, konnte die freihändige Vergabe für flüchtlingsbezogene Vergabeverfahren genutzt werden, ohne dass, bis zu einem höheren Schwellenwert eine detaillierte Erklärung notwendig war (Bundesanzeiger, 2015^[65]).

Der zusätzliche Druck auf das Vergabesystem führte nicht nur zu kurzfristigen Gesetzesänderungen, sondern auch zu einer Neubewertung bestehender Prozesse. Im Jahr 2016 formulierte Niedersachsen eine IT-Strategie mit dem Titel Digitale Verwaltung 2025. Die Strategie berücksichtigte die während der Flüchtlingskrise aufgetretenen Probleme und räumte ein, dass die Schwierigkeiten bei der Interoperabilität der IT-Prozesse die Asylverfahren verzögerten (Landesregierung Niedersachsen, 2016^[66]). Eine Studie des Fraunhofer-Instituts bestätigte, dass die veraltete Struktur mehrerer paralleler IT-Systeme eine weitere Modernisierung verhinderte. Die Schließung der Lücke zwischen den verschiedenen IT-Systemen könnte in gemeinsamen Vergabeverfahren für Hard- und Software für Verwaltungen auf Landes- und kommunaler Ebene in Deutschland resultieren (Kommune 21, 2016^[67]).

Quellen: (Deutscher Städtetag, 2016^[68]), *Integration fair finanzieren – Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2016*; (Deutscher Städtetag, 2016^[63]), *Integration fair finanzieren – Handlungsfähigkeit aller Städte sichern – Appell zum Gesetz über die Entlastung der Kommunen*.

Bundesländer können Anreize für die Zusammenarbeit der Gemeinden schaffen. Obwohl gemeinsame Vergabeaktivitäten zwischen den Bundesländern selten sind, ermutigen sie die Gemeinden, ihre Zusammenarbeit zu verstärken. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die Länder die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene anregen wollen, z. B. durch die Subvention von Kooperationsmaßnahmen. Wenn beispielsweise bayerische Kommunen gemeinsam Waren oder Dienstleistungen einkaufen, erhalten sie einen Zuschuss des Landes von 5-10%. Kommunen haben von dieser Förderung Gebrauch gemacht, zum Beispiel bei der Anschaffung von Feuerwehrfahrzeugen oder Streusalz. Es gibt jedoch keine Daten oder Auswertungen darüber, wie häufig diese Subventionen genutzt werden. Auswertungen und Datenerhebungen könnten Deutschland helfen, zu analysieren, wie effektiv die Förderung ist und in welchen Bereichen sie am häufigsten eingesetzt wird. Während diese Schritte noch nicht unternommen wurden, hat Deutschland 2008 eine Kontaktstelle auf Landesebene eingerichtet, die Fragen zu Initiativen der interkommunalen Zusammenarbeit, wie z. B. gemeinsamer Beschaffung beantwortet (Regierung Oberpfalz, o.J.^[69]).

Die Bundesländer haben jedoch begrenzte rechtliche Befugnis, in Bezug auf darauf, was sie den Gemeinden auferlegen können. Wenn die Bundesländer den Kommunen ein Gesetz auferlegen wollen, müssen sie auch mögliche Kostensteigerungen berücksichtigen. Das in der Verfassung verankerte *Konnexitätsprinzip* besagt, dass die Stelle mit der politischen Autorität für ein Gesetz die Kosten trägt, die es verursacht (Bundesverfassung, Art. 104a). Allerdings wird von Fall zu Fall festgelegt, inwieweit eine Dienstleistung in einem dezentralen System erbracht werden muss und wo die Kosten liegen sollen (Scherf, 2010^[70]). Auf Bundes- und Landesebene gilt der gleiche Grundsatz. Vergaberechtlich verpflichtet das Konnexitätsprinzip die Länder, die den Kommunen eine bestimmte Art von Vergabepaxis auferlegen wollen, zur Kompensation. Das Land Schleswig-Holstein schreibt den Kommunen ihr Vergaberecht auf Landesebene vor und erstattet den Kommunen zwischen einer Million und 9 Millionen EUR.

Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Regierungsebenen in Deutschland – und sogar zwischen Ministerien auf gleicher Ebene – birgt Verbesserungspotenzial. Es gibt bereits erfolgreiche Initiativen, die den potenziellen Nutzen aufzeigen, der durch strukturiertere Koordinierungsmechanismen erreicht werden kann.

Handlungsvorschläge

Die deutsche Vergaberechtsreform hat zur Optimierung und Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland beigetragen. Mit der Reform wurde der rechtliche Rahmen für die öffentliche Beschaffung in Deutschland erfolgreich aktualisiert, um den neuen Standards der EU-Vergaberichtlinien von 2014 zu entsprechen. Trotz der ausgebildeten Struktur des deutschen Vergaberechts sind noch eine Reihe von Verbesserungen möglich. Die Steuerungsstruktur (*governance*) des deutschen Vergabesystems kann als mehrschichtig bezeichnet werden. Dies liegt zum einen an der Kompetenzteilung auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Andererseits ergibt sich der mehrschichtige Charakter des Vergabesystems aus dem starken Ressortprinzip und der gemeinsamen Verantwortung der verschiedenen Vergabeministerien. Regelmäßige und strukturierte Kommunikation kann die Koordination und Zusammenarbeit auf allen Regierungsebenen verbessern. Eine verbesserte Kommunikation, Koordination und Zusammenarbeit könnte durch die Durchführung der folgenden Maßnahmen erreicht werden:

- Anstreben einer weiteren Optimierung des Rechtsrahmens, durch Beseitigung der verbleibenden Regelungen auf der tertiären Gesetzesebene und Anpassung des Rechtsschutzes unterhalb der EU-Schwellenwerte an Normen oberhalb der Schwelle.
- Regelmäßige Evaluierung der Vergabeprozesse, um die Effektivität des bestehenden Systems zu analysieren und festzustellen, an welchen Stellen Vorschriften verändert werden sollten. Eine erhöhte Datenverfügbarkeit kann auch zur Verbesserung der Beschaffungsprozesse beitragen.
- Bildung einer Arbeitsgruppe für Bundesländer, die eigene Vergabegesetze eingeführt haben, um die Lücken zwischen dem neuen Bundesrechtsrahmen und den Gesetzen auf Landesebene zu identifizieren. Eine solche Arbeitsgruppe kann Bundesländer dabei unterstützen, Harmonisierungsmöglichkeiten zu erfassen und sogar eine zukünftige Beseitigung oder Reduzierung der Vergabegesetze auf Landesebene ermöglichen.
- Überlegung zur Einrichtung regelmäßiger Arbeitsgruppen zu vergabebezogenen Themen, die Beschaffer aus verschiedenen Institutionen zusammenbringen, um sich über Vorschriften, Vergabep Praxis und Herausforderungen auszutauschen. Dies würde es diesen Institutionen ermöglichen, Überschneidungen zu erkennen und Doppelungen zu reduzieren.
- Sicherstellung, dass Reformen auf allen Regierungsebenen gut kommuniziert werden und die Umsetzungsfähigkeit auf den unteren Regierungsebenen gewährleistet ist, um Umsetzungslücken zu vermeiden.

Literaturverzeichnis

- ABSTSH (2017), *Positionspaper der ABST SH*, https://www.abstsh.de/fileadmin/downloads/28_08_17/Positionspapier_Buchholz_WiMi.pdf. [56]
- B_I Ausschreibungsdienste (2018), *Rechtliche Lage und Stand der UVgO-Einführung in den Bundesländern*, https://www.bi-medien.de/upload/Einfuehrung_UVgO_Uebersicht_16661.pdf. [57]
- BDI (2016), *Stellungnahme UVgO*, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-UVgO/bdi.pdf?__blob=publicationFile&v=4. [23]
- Beuter, R. (2014), *The Scope of Directive 2014/24/EU on Public Procurement*, European Institute of Public Administration, https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2018/03/EIPASCOPE_2014_web.pdf. [8]
- BMWi (2017), *Bekanntmachung der Erläuterungen zur Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte*, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/U/unterschwellenvergabeordnung-uvgo-erlaeuterungen.pdf?__blob=publicationFile&v=6. [20]
- BMWi (2017), *Ministerin Zypriens geht gegen Korruption und Wirtschaftskriminalität bei öffentlichen Aufträgen vor*, <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2017/20170329-zypriens-gegen-korruption-und-wirtschaftskriminalitaet.html> (accessed on 25 January 2018). [28]
- BMWi (2017), *Reform der nationalen Vergaben*, <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/reform-der-nationalen-vergaben.html> (accessed on 29 January 2018). [21]
- BMWi (2017), *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik - Monatsbericht August 2017*, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/2017-08-1-1-wettbewerbsregister.pdf?__blob=publicationFile&v=8. [31]
- BMWi (2017), *Wettbewerbsregister*, <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/wettbewerbsregister.html> (accessed on 31 January 2018). [29]
- BMWi (2016), *Leitfaden des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für das Ausfüllen der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung (EEE) Einleitung*, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/leitfaden-einheitlichen-europaeischen-eigenerklaerung.pdf?__blob=publicationFile&v=14. [47]
- BMWi (2015), *Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts*, http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-zur-reform-des-vergaberechts.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (accessed on 5 February 2018). [11]
- BMWi (2015), *Referentenentwurf Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts*, http://www.forum-vergabe.de/fileadmin/user_upload/Rechtsvorschriften/Referentenentwurf_Verordnungen_11.11.2015/Referentenentwurf_Verordnungen_gesamt_11.11.2015.pdf. [10]

- BMWi (2015), *Rundschreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen*, [64]
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/rundschreiben/de/download/rs/2015/anlagen/R_S_Unterbringung_Fluechtlinge.pdf.
- BMWi (o.J.), *Übersicht und Rechtsgrundlagen auf Bundesebene*, [1]
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html> (accessed on 20 November 2017).
- Bundesanzeiger (2017), *UVgO-Update: Welche Änderungen finden sich in der finalen Fassung?* [27]
 - Bundesanzeiger Verlag, <http://www.bundesanzeiger-verlag.de/baurecht-und-hoai/nachrichten/nachrichten-detail/artikel/uvgo-update-welche-aenderungen-finden-sich-in-der-finalen-fassung-21347.html> (accessed on 7 February 2018).
- Bundesanzeiger (2015), *Rheinland-Pfalz: Vereinfachte Vergabe von Aufträgen für die Unterbringung von Flüchtlingen*, [65]
<http://www.bundesanzeiger-verlag.de/vergabe-neu/news/newsletter-vergabe/nachrichten-vergaberecht/nachrichten-detail/artikel/rheinland-pfalz-vereinfachte-vergabe-von-auftraegen-fuer-die-unterbringung-von-fluechtlingen-16381.html> (accessed on 14 February 2018).
- Bundesregierung (2017), *Das Bundeskanzleramt*, [40]
<http://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/chef-des-bundeskanzleramts-975036> (accessed on 8 February 2018).
- Byok, J. (2017), *Wettbewerbsregister gegen Wirtschaftskriminalität*, [34]
<http://www.ruw.de/suche/pdf/bb/bb-26-2017-i-f10877d4875aca7be7a1a29d84daba19.pdf>.
- CONSIP (2014), *Communication Strategy and Change Management, Workshop, Sessions 5 and 6 at the workshop on Reorganization of the Secretariat General of Commerce: Enhancing SGC's Function as CPB*, Athens, 2 July 2014, [44]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Italy-Comm-Change-Management.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2017), *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Wettbewerbsregisters*, [30]
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/120/1812051.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2016), *Bundestag Kaskadensystem*, [3]
<https://www.bundestag.de/blob/407490/d8266240294e7269511a8c2b5b2e070e/wd-7-015-15-pdf-data.pdf>.
- Deutscher Städtetag (2016), *Integration fair finanzieren – Handlungsfähigkeit aller Städte sichern – Appell zum Gesetz über die Entlastung der Kommunen*, [63]
<http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/079288/index.html> (accessed on 15 February 2018).
- Deutscher Städtetag (2016), *Integration fair finanzieren – Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2016*, [68]
http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gfb_2016_schlaglichter.pdf (accessed on 15 February 2018).

- DGB (2017), *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung*, <http://www.dgb.de/themen/++co++52bfa2d2-1b9c-11e7-a694-525400e5a74a> (accessed on 30 November 2017). [32]
- Die Bundesregierung (2014), *Digitale Verwaltung 2020*, http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/programmdokument_div.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (accessed on 12 February 2018). [48]
- Döhler, M. (2002), "Institutional choice and bureaucratic autonomy in Germany", *European Politics*, Vol. 25/1, pp. 101-124, <http://dx.doi.org/10.1080/713601587>. [42]
- DStGB (2017), *Die neue Unterschwellenvergabeverordnung*, <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Vergaberecht/Aktuelles/Neue%20Unterschwellenvergabeordnung/>. [54]
- DVAL (2009), *Arbeits- und Organisationsschema des DVAL*, <http://docplayer.org/32173771-Deutscher-vergabe-und-vertragsausschuss-fuer-lieferungen-und-dienstleistungen-dval.html>. [18]
- Ernst & Yong Real Estate GmbH (2017), *Vergabeverhalten – ein wesentlicher Baustein*, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-vergabeverhalten%E2%80%93ein-wesentlicher-baustein/\\$FILE/ey-vergabeverhalten-ein-wesentlicher-baustein.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-vergabeverhalten%E2%80%93ein-wesentlicher-baustein/$FILE/ey-vergabeverhalten-ein-wesentlicher-baustein.pdf). [19]
- Eßig, M. (ed.) (2013), *Exzellente öffentliche Beschaffung*, Bundesverband Materialwirtschaft, <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-00567-2>. [9]
- Europäische Kommission (2016), "EU Public Procurement Reform: Less Bureaucracy, Higher Efficiency", European Commission, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16412>. [6]
- Europäische Kommission (2016), *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU: Germany Country Profile*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/de.pdf (accessed on 11 December 2017). [26]
- Europäische Kommission (2014), *New Rules on Public Contracts and Concessions*, http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_en. [5]
- Europäische Kommission (o.J.), *European Single Procurement Document and e-Certis*, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/esp_d_fr (accessed on 30 January 2018). [46]
- Europäisches Parlament (o.J.), *The principle of subsidiarity*, European Parliament Liaison Office in the United Kingdom, <http://www.europarl.europa.eu/unitedkingdom/en/education/teachingresources/howeuworks/subsidiarity.html> (accessed on 1 March 2018). [2]
- Finanzministerium (2015), *2014: A turning point for Italy - Structural reforms in Italy since september 2014*, http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/riforme_strutturali.pdf. [45]
- Forum Vergabe (2017), *Übersicht über den Stand der Tarifreue- und Vergabegesetze in den Ländern*, http://www.forum-vergabe.de/fileadmin/user_upload/Weiterf%C3%BChende_Informationen/UEbersicht_UEbersicht_Vergabe- und Tarifreuegesetze_Laender_April_2017.pdf. [12]

- Frenz, W. (2018), "Unterschwel­lenvergaben", *Vergabe, Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht*, Vol. 3, pp. 245-372. [22]
- Hustedt, T. and S. Veit (2014), "Forschungsperspektiven auf Regierungs- und verwaltungskoordinator: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren", *dms Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Vol. 7/1, pp. 17-36, <http://dx.doi.org/10.3224/dms.v7i1.16234>. [43]
- ITVSH (2018), *Zahlen, Daten, Fakten zum ITVSH*, <http://www.itvsh.de/ueberuns/ZahlenDatenFakten/Seiten/default.aspx> (accessed on 14 February 2018). [60]
- ITVSH (2011), *Entwurf einer Organisationssatzung für das gemeinsame Kommunalunternehmen*, http://www.tornesch.de/buergerinformationssystem/_tmp/tmp/45-181-136804849161/804849161/00013534/34-Anlagen/02/IT-Verbund_Satzung.pdf. [62]
- Kienbaum (2015), *Konnexitätsfolgenausgleich und Evaluierung Tarifrue- und Vergabegesetz Nordrhein-Westfalen*, <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2771.pdf>. [50]
- Knauff, M. (2016), "Strukturfragen des neuen Vergaberechts". [15]
- Kommunaler Kompass (o.J.), *Kommunaler Kompass: Kompass Nachhaltigkeit*, <http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de/kommunaler-kompass/> (accessed on 16 February 2018). [59]
- Kommune 21 (2016), *Niedersachsen: Strategie für die Digitalisierung*, http://www.kommune21.de/meldung_24726.html (accessed on 19 February 2018). [67]
- Krönke, C. (2016), *Das neue Vergaberecht aus verwaltungsrechtlicher Perspektive*. [16]
- Kubiciel, M. (2017), "Editorial, Mehr Licht als Schatten: Das Gesetz zur Einführung des Wettbewerbsregisters", *Compliance Berater*, Vol. 7, p. 239. [35]
- Landesregierung Niedersachsen (2016), *Digitale Verwaltung 2025 - IT Strategie Niedersachsen*. [66]
- Leunig, S. (2015), *Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel im deutschen Föderalismus?*, <http://www.bpb.de/apuz/209068/subsidiaritaet-als-kompetenzverteilungsregel?p=all> (accessed on 15 January 2018). [13]
- Ley, R., D. Altus and M. Wankmüller (2017), *Unterschwel­lenvergabeordnung (UVgO) im Bundesanzeiger veröffentlicht*, <http://www.rehm-verlag.de/vergaberecht/aktuelle-beitraege-zum-vergaberecht/unterschwel­lenvergabeordnung-uvgo-im-bundesanzeiger-veroeffentlicht/>. [24]
- Mayer, E. (2013), *Aktuelle Korruptionsregister in Deutschland*, <https://www.bvdcm.de/news/aktuelle-korruptionsregister-deutschland> (accessed on 31 January 2018). [38]
- Ministerpräsident Schleswig Holstein (2016), *IT-Gesamtplan*, http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/e_government/Downloads/IT_Gesamtplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (accessed on 14 February 2018). [61]

- OECD (2018), *Anti-Bribery Convention: Phase 4 Report on Germany*, <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Germany-Phase-4-Report-ENG.pdf> (accessed on 23 August 2018). [36]
- OECD (2017), *Public Sector Governance and Institutions*, <http://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/eag.htm> (accessed on 19 February 2018). [39]
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>. [4]
- OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, Better Regulation in Europe, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264085886-en>. [14]
- Pünder, H. (2015), *Statement, Umsetzung der neuen Vergaberichtlinien*, http://www.forum-vergabe.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Download_Version_Dokuband_2015.10.30.pdf [17]
- Regierung Oberpfalz (o.J.), *Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit*, <http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/leistungen/kommunal/foerderungen/ikz/index.htm> (accessed on 16 February 2018). [69]
- Sarter, E., S. Fuchs and D. Sack (2014), *SME-friendly public procurement in Germany?*, <http://www.uni-bielefeld.de/soz/powi.Uni-versitätBielefeld>. (accessed on 15 October 2018). [51]
- Sarter, E., D. Sack and S. Fuchs (2014), "Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany", *Comparative Governance Working Paper Series*, Vol. 1, http://www.uni-bielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01_Sarter_Sack_Fuchs_Public_Procurement_Aug14.pdf. [49]
- Sarter, K. and D. Sack (2016), "Soziale Standards und öffentliche Vergabe – Regulation und Umsetzung im Europäischen Vergleich.", <http://www.boeckler.de/pdf/fof/97607.pdf>. [52]
- Scherf, W. (2010), *Die kommunalen Finanzen in Deutschland*, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-92034-4_19. [70]
- Siegel, T. (2018), "Zur funktionalen Annäherung des Haushaltsvergaberechts an das Kartellvergaberecht durch die UVgO: Wächst zusammen, was zusammengehört?", *Vergabe Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht*, pp. 183-244. [25]
- Transparency International (2017), *Open Data and the Fight against Corruption in Germany*, http://webfoundation.org/docs/2017/04/2017_OpenDataGermany_EN-3.pdf. [37]
- Transparency International (2017), *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Wettbewerbsregisters*, http://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2017/17-03-06-Stellungnahme-Wettbewerbsregister-Transparency_Deutschland.pdf (accessed on 31 January 2018). [33]
- Umweltbundesamt (2014), *Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung*, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/texte_44_2014_regelungen_der_bundeslaender_beschaffung_korr.pdf. [58]

- UNEP (2015), *Principles of Sustainable Public Procurement*, Sustainable Public Procurement, Sustainable Production and Consumption, Responsible Consumption Unit: United Nations Environment Programme, Division of Technology, Industry, and Economics, <http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/10yfp-spp-principles.pdf>. [7]
- Vergabeblog (2017), *Schleswig-Holstein: UVgO-Umsetzung und mittelstandsfreundliches Vergaberecht*, <http://www.vergabeblog.de/2017-09-12/schleswig-holstein-uvgo-umsetzung-und-mittelstandsfreundliches-vergaberecht/> (accessed on 13 February 2018). [55]
- Vergabeblog (2017), *UVgO: Umsetzung in Bund und Ländern*, <http://www.vergabeblog.de/2017-08-16/uvgo-umsetzung-in-bund-und-laendern/> (accessed on 13 February 2018). [53]
- Von Engelhardt, B. (2015), *The transposition of the new EU public procurement directives in Germany*, presentation at the Single Market Forum, Rome, http://www.politicheeuropee.gov.it/files/Roma_150213_Benjamin%20von%20Engelhardt.pdf. [41]

3

Strategische Zentralisierung der Beschaffung zur Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens in Deutschland

Die Zentralisierung von Beschaffung durch Techniken wie die Zusammenführung von Bedarf, Rahmenvereinbarungen oder die zentrale Beaufsichtigung der Vergabeleistung kann Staaten große Vorteile bringen. In diesem Kapitel werden die von Deutschland auf Bundesebene entwickelten Zentralisierungsstrategien untersucht und mit internationalen Initiativen verglichen. Das Kapitel gibt Empfehlungen um den Nutzen von Zentralisierung zu maximieren. Diese Empfehlungen entsprechen dem erneuerten Interesse der deutschen Bundesregierung an der Optimierung zentraler Beschaffungsprozesse. Die Empfehlungen unterstützen auch die Schlussfolgerungen einer parallelen Ausgabenüberprüfung der zentralen Beschaffungsinstrumente auf Bundesebene in Deutschland.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

In Zeiten von haushaltspolitischen Sparmaßnahmen und knappen öffentlichen Ressourcen legen viele Staaten ein Augenmerk auf die Rationalisierung und Maximierung der Wirkung staatlicher Ausgaben. Beschaffungsausgaben machen im Durchschnitt fast ein Drittel der Gesamtausgaben der OECD-Mitgliedsländer aus. Aufgrund der Höhe dieser Ausgaben suchen viele Länder nach Möglichkeiten, die Effizienz ihrer Beschaffungssysteme zu steigern. Ein beliebtes Instrument ist die Zentralisierung (OECD, 2015^[1]). Tatsächlich verlassen sich die Länder zunehmend auf die Aggregation des Bedarfs durch zentrale Vergabestellen.

Eine zentrale Beschaffungsstelle ist ein öffentlicher Auftraggeber, der:

1. Waren oder Dienstleistungen erwirbt, die für einen oder mehrere Auftraggeber bestimmt sind;
2. Öffentliche Aufträge für Bauleistungen, Waren oder Dienstleistungen vergibt, die für einen oder mehrere Auftraggeber bestimmt sind;
3. Rahmenverträge für Bauleistungen, Waren oder Dienstleistungen verhandelt, die für einen oder mehrere Auftraggeber bestimmt sind.

Zentrale Vergabestellen tragen dazu bei, die Effizienz eines Beschaffungssystems zu steigern, indem sie verstreute Bedürfnisse bündeln, zentrale Anlaufstellen sowohl für Auftragnehmer als auch für Behörden schaffen und Wissenszentren entwickeln. Diese Praktiken sind integraler Bestandteil der Grundsätze, die in der *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* (OECD-Empfehlung des Rates zu öffentlicher Beschaffung) von 2015 dargelegt sind, in der auf die Rolle der zentralen Beschaffung für zusätzliche Effizienzgewinne hingewiesen wird (Feld 3.1).

Feld 3.1. Optionen für mehr Effizienz in der *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*

Der Rat:

VII. EMPFIEHLT, dass teilnehmende Regierungen Prozesse entwickeln, um die **Effizienz** im gesamten Zyklus des öffentlichen Auftragswesens zu steigern und so die Bedürfnisse der Regierung und ihrer Bürger zu befriedigen.

Zu diesem Zweck sollten Staaten, die der Empfehlung nachkommen, Folgendes tun:

i. Das Öffentliche Vergabesystem und seine institutionellen Rahmenbedingungen optimieren.

Staaten sollten bestehende Prozesse und Institutionen analysieren, um funktionale Überschneidungen, ineffiziente Silos und andere Ursachen der Verschwendung zu identifizieren. Wenn möglich, sollte dann ein eher dienstleistungsorientiertes öffentliches Beschaffungssystem auf der Grundlage effizienter und effektiver Prozesse und Abläufe aufgebaut werden, um Verwaltungsaufwand und -kosten zu reduzieren, z. B. durch gemeinsam genutzte Dienstleistungen (*Shared Services*).

ii. Umsetzung fundierter technischer Prozesse zur effizienten Befriedigung von Kundenbedürfnissen.

Staaten sollten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Beschaffungsergebnisse den Bedarf der Kunden entsprechen, z. B. durch die Entwicklung geeigneter technischer Spezifikationen, die Festlegung geeigneter Vergabekriterien, die Sicherstellung einer angemessenen technischen Expertise unter den Angebotsanalysten und die Sicherstellung, dass nach der Vergabe eines Auftrags ausreichende Ressourcen und Expertise für das Vertragsmanagement zur Verfügung stehen.

iii. Instrumente zur Verbesserung der Beschaffungsverfahren, zur Verringerung von Doppelarbeit und zur Erzielung von mehr Wirtschaftlichkeit entwickeln und einsetzen,

einschließlich zentralisiertem Einkauf, Rahmenvereinbarungen, E-Katalogen, dynamischem Einkauf, E-Auktionen, gemeinsamen Auftragsvergaben und Verträgen mit Optionen. Die Anwendung solcher Instrumente auf subnationalen Regierungsebenen, soweit angemessen und durchführbar, könnte die Effizienz weiter steigern.

Quelle: (OECD, 2015^[2]), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*.

Sobald ein Land beschließt, die Beschaffungsaktivitäten zu zentralisieren, kann der Umfang der Zentralisierung erheblich variieren. Aus diesem Grund ist das Ausmaß der Zentralisierung ein wichtiges Merkmal eines Vergabesystems, das einen erheblichen Einfluss auf Leistung und Einsparungen hat (Dimitri, Piga and Spagnolo, 2006^[3]).

Auf den deutschen Kontext bezogen hat die vielfältige Zentralisierung des öffentlichen Auftragswesens ein immenses Potenzial für Leistungssteigerung und Einsparungen. Während genaue Schätzungen der gesamten Aufwendungen für öffentliche Beschaffung in Deutschland zur Diskussion stehen, zeigen vernünftige Annahmen auf der Grundlage von Statistiken aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, dass Beschaffungsaufwendungen im Jahr 2015 rund 15% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Landes ausmachten. Das entspricht rund 500 Milliarden EUR an Aufwendungen für die öffentliche Beschaffung, von denen etwas mehr als 22,3% auf Bundesebene ausgegeben wurden (OECD, 2017^[4]). Bei gleichbleibendem Ausgabenniveau würden die Beschaffungsaufwendungen auf Bundesebene in Deutschland bei rund einer halben Billion EUR pro Jahr liegen.

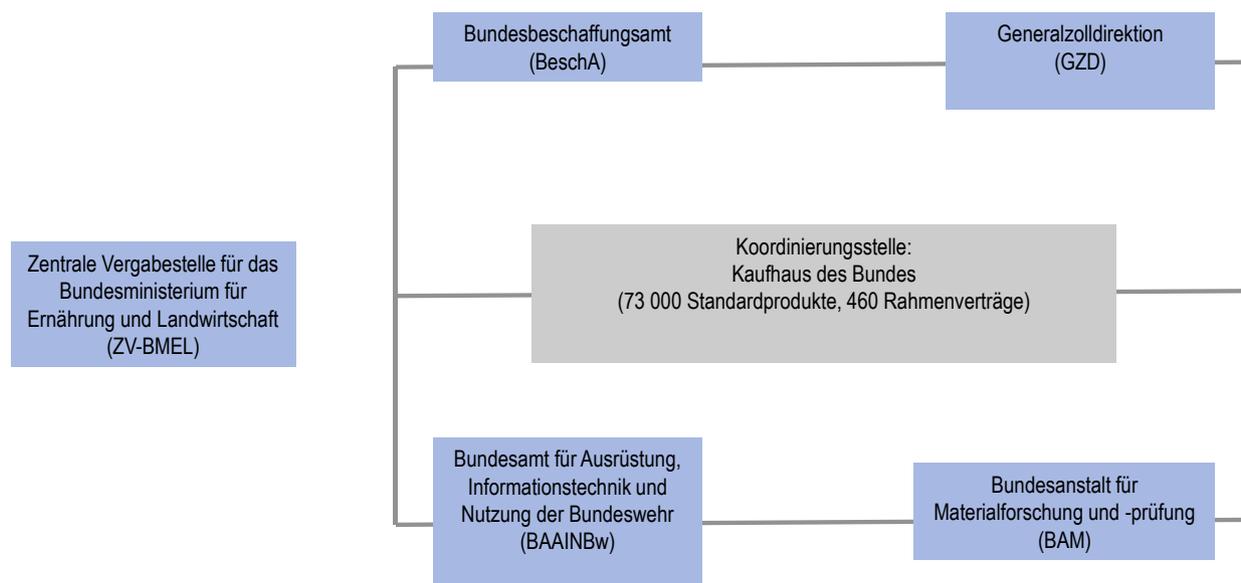
In diesem Kapitel werden Zentralisierungsstrategien in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene diskutiert und Möglichkeiten zur weiteren Steigerung ihrer Wirksamkeit aufgezeigt. Wie im Folgenden hervorgehoben wird, bestehen Möglichkeiten zur Steigerung der Wirksamkeit sowohl im Hinblick auf die Neudefinition zentralisierter Strukturen als auch auf die Neudefinition von Art und Zielen der Beschaffungsinstrumente, die zur Unterstützung von Zentralisierungsinitiativen eingesetzt werden.

3.1. Schaffung wirtschaftlichen Nutzens durch Zentralisierungsstrategien, die auf den Bedarf und Erwartungen der Interessengruppen abgestimmt sind

3.1.1. Deutschland könnte sicherstellen, dass die Zentralisierungsstrategien über den gesamten Vergabezyklus verteilt sind.

Im Laufe der Zeit hat Deutschland eine Reihe von sektoralen zentralen Vergabestellen auf Bundesebene entwickelt, wie Abbildung 3.1 dargestellt. Diese zentralen Vergabestellen sind unter dem Dach verschiedener Ministerien tätig und üben in ihrem täglichen Geschäft eine gewisse Unabhängigkeit von der Exekutive aus. Die deutschen zentralen Vergabestellen funktionieren im Einklang mit den politischen Zielen der Regierung, und ihre Budgets werden größtenteils von der Regierung zugewiesen. Die Bundesregierung greift jedoch nicht direkt in die Ergebnisse einzelner Vergabefälle ein. Auch wenn die Leiter von öffentlichen Auftraggebern oft speziell für diese Rolle ernannt werden, können sie nur aus wichtigem Grund entlassen werden.

Abbildung 3.1. Zentrale Einkaufsstellen auf Bundesebene



Quelle: Illustration der Autoren.

Die vier wichtigsten zentralen Vergabestellen auf Bundesebene in Deutschland sind: die Generalzolldirektion (GZD), das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA), das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw) sowie die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM). Diese Institutionen wurden in den 1950er Jahren gegründet, waren aber damals nur für die Beschaffung ihrer jeweiligen Ministerien zuständig.

Im Jahr 2005 wurde in Deutschland die Zentrale Vergabestelle für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (ZV-BMEL) eingerichtet. Nach der Zentralisierung des Auftragswesens innerhalb des Ministeriums für Ernährung und Landwirtschaft baute diese Einheit ihre Aktivitäten zur Unterstützung anderer Institutionen weiter aus. Im Jahr 2016 deckte diese zentrale Vergabeeinheit den Vergabebedarf von 17 öffentlichen Einrichtungen. Die Erweiterung der Nutzerzahl führte auch zu einer Zunahme der operativen Aktivitäten. 2005 begann die ZV-BMEL mit der Durchführung von rund 500 Verfahren im Wert von 30 Millionen EUR. Im Jahr 2016 wurden mehr als 5 000 Verfahren im Wert von rund 200 Millionen EUR durchgeführt (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2016^[5]).

Seit Kurzem unternimmt Deutschland Bemühungen, die Beschaffung für Informationstechnologie (IT) auf Bundesebene zu zentralisieren. Die deutsche zentrale Vergabestelle BeschA beherbergt diesbezüglich die neueste Zentralisierungsinitiative. Diese Initiative begann Ende 2015. Deutschland plant, seine IT-Zentralisierung bis Ende 2018 abzuschließen. Die Zentralisierung der Vergabeaufwendungen für IT-Produkte in Deutschland zielt auf eine Reihe unterschiedlicher Ziele ab:

- Stabile, zuverlässige und qualitativ hochwertige IT-Beschaffung
- Transparenz, Integrität und Rechtssicherheit
- Sicherstellung eines effektiven, strategischen und operativen Vergabemanagements
- Effizienz durch konsolidierte Kaufkraft
- Effizienz durch optimierte, digitale Prozesse
- Nutzung bestehender Vergabestrukturen.

Um diese Ziele zu unterstützen, hat Deutschland innerhalb des BeschA und unter der Schirmherrschaft des Innenministeriums die Zentralstelle für IT-Beschaffung (ZIB) geschaffen. Die ZIB hat die Aufgabe,

spezifische Vergabestrategien zu definieren. Diese Strategien reichen von der Aggregation des IT-bezogenen Vergabedarfs bis zur Ad-hoc-Unterstützung für öffentlichen Auftraggeber bei Einzelaufträgen.

Die ZIB berät und unterstützt Auftraggeber während des gesamten Beschaffungsprozesses, von der Bedarfsermittlung über die Beschaffung bis hin zur Fertigstellung. Bei der Umsetzung dieser neuen zentralen Vergabestelle haben sich die deutschen Behörden für einen schrittweisen Ansatz entschieden, der das Risiko möglicher Störungen minimiert. Ab 2017 übernahm die ZIB zunächst die folgenden Aufgaben:

- die Ausschreibung von Rahmenverträgen für Hardware und Software, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie IT-Dienstleistungen und IT-nahe Dienstleistungen (IT) in der direkten Bundesverwaltung
- die Erstellung eines jährlichen Handlungsplans für Rahmenverträge.

Im Jahr 2018 plante die ZIB:

- Beschaffungsvorhaben für Bundesbehörden durchzuführen, deren geschätzter Wert 135 000 EUR übersteigt
- mit jeder föderalen Stelle eine Einigung über Schwellenwerte zu erzielen, ab denen die ZIB Beschaffungsvorhaben im Auftrag der Stelle durchführen wird.

Im Jahr 2003 haben die oben genannten zentralen Vergabestellen die ersten zentralen elektronischen Einkaufstools auf Bundesebene in Deutschland geschaffen. Dazu gehört die Plattform e-Vergabe, auf welcher Ankündigungen für Ausschreibungen veröffentlicht, elektronische Kommunikation mit Bietern gehandhabt und Zuschläge elektronisch erteilt werden können. Ein weiteres Instrument ist das Kaufhaus des Bundes (KdB), eine elektronische Beschaffungsplattform, mit der Nutzer Waren und Dienstleistungen aus Rahmenvereinbarungen abrufen können.

Neben der ZV-BMEL haben die zentralen Vergabestellen des Bundes ein gemeinsames Merkmal – eine zugrundeliegende IT-Infrastruktur, die von einer Abteilung im Innenministerium verwaltet wird. Die zentralen Vergabestellen des Bundes nutzen ein E-Vergabe-System bei der Erfüllung ihrer Vergabe-relevanten Aufgaben. Dieses E-Vergabe-System fungiert als elektronische Einkaufsplattform für Bundesbehörden und Institutionen.

Über das KdB bündeln die zentralen Vergabestellen des Bundes (außer ZV-BMEL) die Bedürfnisse der öffentlichen Hand auf der Grundlage von Bedarfserhebungen und implementieren Rahmenverträge. Im Allgemeinen versucht die öffentliche Verwaltung, Standardprodukte (d. h. Produkte, die viele Behörden gleichermaßen benötigen) zu kaufen, wie z. B. Büromaterial. Heute verwaltet das KdB 29 Produktkategorien, in denen insgesamt 460 Rahmenverträge und 123 000 standardisierte Produkte zur Verfügung stehen. Im Jahr 2016 beliefen sich die Transaktionen auf insgesamt 486 Millionen EUR in unter anderem den folgenden Kategorien (Kaufhaus des Bundes, 2017^[6]):

- Textilien
- Bekleidung, Abzeichen, Persönliche Ausstattung
- Klima- und Wirtschaftsgeräte
- Reinigungsgeräte, Reinigungsmittel, Klebematerial
- Möbel
- Bürotechnik
- Druckerzeugnisse, Büroverbrauchsmaterial, Ausbildungsvorrichtungen, Unterrichtsmaterial u.a.
- Informations- und Kommunikationstechnik
- Audio-, Video-, Fototechnik, Projektionsgerät

- Stromversorgungstechnik, elektronische und elektrische Bestandteile, Beleuchtung, Beleuchtungsvorrichtung
- Optisches, optronisches Gerät
- Detektionstechnik
- Peil-, Navigations-, Ortungsgerät
- Explosivstoffe, Munition
- Sonstiges polizeitechnisches Gerät
- Feuerwehrtechnik, Rettung, Wasseraufbereitung
- Werkzeuge, Werkzeugmaschinen, Werkstattausstattung, Messgeräte
- Kraftfahrzeuge, Kraft- und Fahrräder, Lastanhänger, Fahrzeugbestandteile, Hubschrauber
- Kfz- und Hubschrauberzubehör
- Medizintechnik
- Laborausstattung
- Dienstleistung (ohne IT)
- Energie.

In der Praxis definieren einzelne zentrale Vergabestellen oft mehrere Zentralisierungsstrategien. Nach der Ausschreibungsphase überlassen die zentralen Vergabestellen die operative Umsetzung dieser Strategien dann der Abteilung, die die IT-Plattform verwaltet.

Diese strukturelle Aufgabenteilung zwischen Strategie und IT stellt ein besonderes Merkmal des deutschen Vergabesystems dar. In den meisten OECD-Ländern betreiben die zentralen Vergabestellen technische Plattformen selbst. Diese Methode bietet den zentralen Vergabestellen nicht nur einen Überblick über den gesamten Vergabezyklus für den zentralisierten Einkauf, sondern stellt auch sicher, dass die Zentralisierungsstrategien auf die betrieblichen Rahmenbedingungen abgestimmt sind.

Digitalisierungsbemühungen in OECD-Ländern zeigen deutlich den transformatorischen Charakter von Technologie und auch, wie Digitalisierung Geschäftsprozesse und staatliche Ziele beeinflusst. Digitalisierung erfordert die Integration digitaler Technologien in die Modernisierungsbemühungen der öffentlichen Verwaltung (OECD, 2016^[7]). Dies gilt auch für das öffentliche Auftragswesen, insbesondere in Zeiten, in denen Staaten vor zahlreichen Herausforderungen bei der Messung der Leistung und der Wirkung von Beschaffungsstrategien stehen.

Das KdB ist eine Transaktionsplattform, die das Management von kollaborativen Beschaffungsinstrumenten unterstützt, die von den vier wichtigsten zentralen Vergabestellen entwickelt und umgesetzt werden. Aus diesem Grund kann das KdB jene Art von wichtigen Informationen speichern, die zukünftige Beschaffungsstrategien und Ausrichtungen beeinflussen. Digitale Plattformen ermöglichen es Beschaffern, verschiedene Arten von Informationen zu zentralisieren, wie z. B. umfassende Bedarfsanalysen auf der Grundlage vergangener Aufwendungen und Erkenntnisse über Vertragsabwicklung. Digitale Plattformen zur Unterstützung von Zentralisierungsinitiativen sollten daher nicht als rein technische Instrumente betrachtet werden, sondern als integraler Bestandteil der effektiven Umsetzung von Beschaffungsstrategien (OECD, 2017^[8]).

E-Vergabe-Systeme haben das Potenzial, Effizienz und wirtschaftliche Folgen von Beschaffungsstrategien entscheidend zu beeinflussen. Aus diesem Grund sollten politische Entscheidungsträger bei der Zielsetzung für zentrale Vergabestellen die Funktionalitäten von E-Vergabe-Systemen im Auge behalten (Infrastructure and Projects Authority, 2016^[9]).

Chile hat beispielsweise spezifische Zentralisierungsstrategien gewählt, um die Gesamtverwaltungskosten bestimmter Beschaffungsinstrumente zu optimieren. Diese Strategien berücksichtigen den Einfluss auf Managementkosten der chilenischen Transaktionsplattform (OECD, 2017^[8]). Aus Befragungen mit

Mitarbeitern der zentralen Vergabestellen des Bundes in Deutschland geht hervor, dass detaillierte Informationen über die Nutzung der Plattformen in Bezug auf Abruf, Vertragsabwicklung und Verwaltungskosten nur im Fall von Beschwerden bei Nichtlieferung vorhanden sind. Dies verhindert, dass zentrale Vergabestellen Erkenntnisse über die Resultate geltender Beschaffungsstrategien sammeln können.

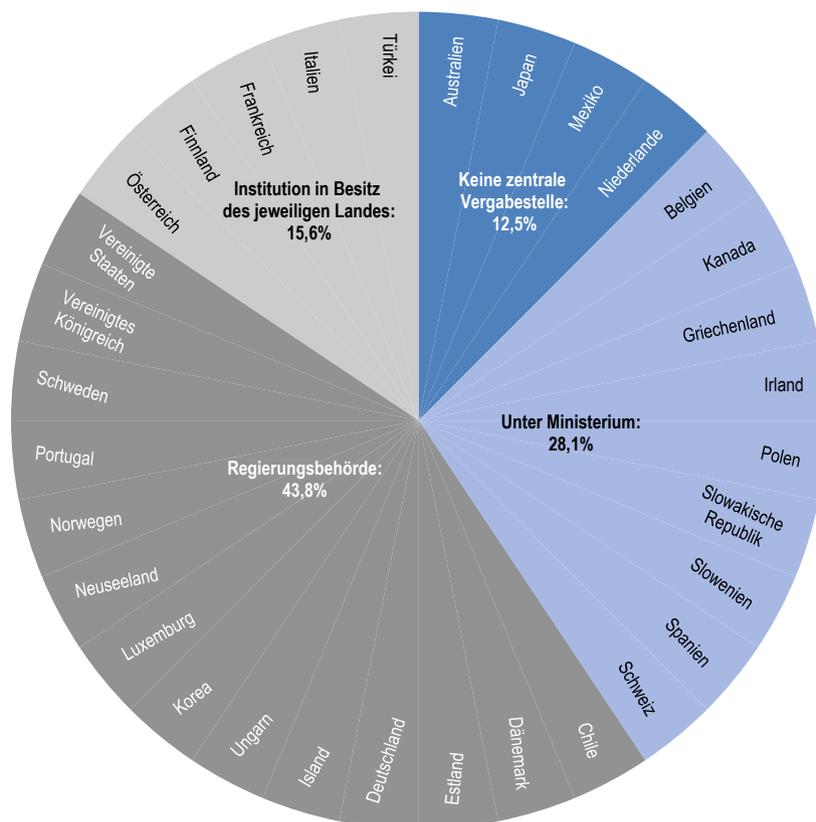
Die zentralen Vergabestellen auf Bundesebene könnten die Wirksamkeit von Bündelungsstrategien erhöhen, indem sie ihre Beziehungen zu KdBs Führungsebene weiter institutionalisieren. Eine solche Angleichung von Zielen ist gerade für die von BeschA verwalteten Produkte sinnvoll, weil diese standardisierbaren Massengüter eine große Basis an verschiedenen Produkten, ein großes Kundenportfolio und ein hohes Auftragsvolumen haben.

3.1.2. Durch eine bessere Anpassung der Institutionen an Zentralisierung könnten Bedarf und Erwartungen von Interessengruppen besser umgesetzt werden

Die überwiegende Mehrheit der OECD-Länder hat eine oder mehrere zentrale Vergabestellen eingerichtet. Selbst in Ländern, in denen es keine formal institutionalisierten zentrale Vergabestellen gibt, übernehmen Ministerien manchmal einige der Funktionen, die normalerweise von zentralisierten Institutionen wahrgenommen werden. Zum Beispiel haben einige Staaten und Gebiete in Australien zentrale Vergabestellen, aber Australien hat keine zentrale Vergabestelle auf föderaler Ebene. Gleichzeitig hat das australische Finanzministerium eine Reihe von „*whole of government arrangements*“ (Rahmvereinbarungen für die gesamte Regierung) getroffen. In Mexiko hat das Ministerium für öffentliche Verwaltung den Auftrag, bestimmte Funktionen zentraler Vergabestellen wahrzunehmen (OECD, 2017^[4]).

Gemeinsame allgemeine Ziele der Zentralisierung (z. B. Verringerung der direkten und indirekten Ausgaben durch Bedarfsbündelung, verstärkte Harmonisierung und Professionalisierung, effektivere Erbringung öffentlicher Leistungen) können durch verschiedene institutionelle Strategien erreicht werden. Zentrale Vergabestellen haben in verschiedenen OECD-Ländern unterschiedliche Rechtsformen (siehe Abbildung 3.2). Neben einem differenzierten Grad an Unabhängigkeit der zentralen Vergabestellen bieten verschiedene Rechtsformen den zentralen Vergabestellen auch die Möglichkeit, unterschiedliche Vergabestrategien umzusetzen.

Abbildung 3.2. Rechtsformen zentraler Vergabestellen, 2014



Hinweis: Die Abbildung bezieht sich auf zentrale Vergabestellen auf der zentralen Ebene, wenn mehrere zentrale Vergabestellen existieren. Für die Tschechische Republik und Israel sind keine Daten verfügbar. Einige Länder, darunter Deutschland, haben mehrere zentrale Vergabestellen auf nationaler Ebene.

Quelle: (OECD, 2017^[4]), *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Die Frage der Zentralisierung hat in letzter Zeit in vielen Ländern Diskussionen und Reformen ausgelöst. Diese Gespräche und Reformen illustrieren unterschiedliche Herangehensweisen an das Thema; sie umfassen das gesamte Spektrum der Zentralisierung. So verfolgen beispielsweise Japan und die Niederlande einen dezentralen Ansatz, bei dem gemeinsame Vergaben („joint procurement“) bevorzugt werden, also Vorgänge, bei denen zwei oder mehr öffentliche Auftraggeber ihren Bedarf zusammenführen und gemeinsam beschaffen. Im Gegensatz dazu fördern Litauen und Chile zentralisierte Beschaffung nachdrücklich, indem sie die Nutzung von Rahmenvereinbarungen durch alle Vergabestellen in der Zentralregierung vorschreiben. Bei der Auseinandersetzung mit dem Thema des zentralisierten öffentlichen Beschaffungswesens haben Staaten verschiedene organisatorische Möglichkeiten, die sowohl Vor- als auch Nachteile haben.

Dezentrale Modelle orientieren sich oft eng an den Erwartungen der Nutzer und sind so besser am Bedarf der Nutzer ausgerichtet. Dezentrale Modelle können außerdem Beschaffungsprozesse verkürzen, also die Fertigstellung von Projekten schneller erreichen. Vom System als Ganzes her betrachtet, gibt es bei dezentralen Modellen ein Risiko von Doppelungen und Fragmentierung, was wiederum zu isolierten und teilweise widersprüchlichen Vergabestrategien führen kann.

Die Hauptargumente für Bündelung und Zentralisierung von Vergabe sind Einsparungen. Zentralisierung schafft Skaleneffekte durch Aggregation. Zentralisierung reduziert außerdem Duplizierung und verringert die Anzahl der Transaktionen zwischen Auftragnehmern und Auftraggebern. Neben direkten finanziellen Einsparungen bietet Zentralisierung einen wirtschaftlichen Vorteil im weiteren Sinn, der sich aus

Einsparungen bei Kosten für Verwaltung und Vergabeprozess, sowie aus Produktivitätssteigerungen durch eine stärkere Konzentration von Vergabe Know-How ergibt.

Studien (Albano and Sparro, 2010^[10]) beschreiben die folgenden Nachteile zentralisierter Modelle für die öffentliche Beschaffung: höhere Kosten für Koordination und Ersteinrichtung; Hindernisse bei der Erfüllung spezifischer Anforderungen und die Anpassung an unterschiedliche Realitäten; Verlust von Beziehungen zu lokalen Anbietern; mögliche Zugangsbarrieren für KMU; potenzielle „Lock-in“ Phänomene (d. h. eine Situation, in der Auftraggeber an einen bestimmten Auftragnehmer gebunden sind, der im Laufe der Zeit einen Wettbewerbsvorteil hat); ineffiziente Beteiligung der für die zentrale Verwaltung operativer Planungsprozesse zuständigen Stelle; und komplexe Koordinierungsprozesse.

Die den Staaten überlassene Wahl beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Entscheidung zwischen einem dezentralen Ansatz und einem zentralen System. Einige Länder wie Neuseeland haben einen hybriden Ansatz entwickelt, der zentral gesteuert, aber dezentral operationalisiert wird. Nach diesem Modell werden die strategischen Leitlinien für die öffentliche Beschaffung von den Transaktionstätigkeiten getrennt; letztere verbleiben bei den Auftragnehmern.

Alle diese Möglichkeiten veranschaulichen die Vielfalt der institutionellen Rahmenbedingungen, die Staaten bei der Umsetzung einer Zentralisierungsstrategie wählen können. Staaten müssen sowohl die mit institutionellen Alternativen verbundenen Chancen, aber auch die Risiken berücksichtigen. Sie müssen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Zentralisierung sorgfältig abwägen und sich insbesondere mit Vor- und Nachteilen befassen, bevor sie sich für ein bestimmtes Modell entscheiden. Einige Staaten müssen sich auch mit zusätzlicher Komplexität auseinandersetzen – mit einer Vielzahl von Möglichkeiten, die nicht nur auf das gesamte nationale System, sondern auch auf Regionen innerhalb des Systems angewendet werden können.

So zeigt die australische Erfahrung, dass einige Zentralisierungsstrategien, wie die Bündelung des Bedarfs an bestimmten Rohstoffen, von Ministerien und anderen rechtlich definierten Entitäten (Non Corporate Commonwealth Entities, NCCE) obligatorisch den Einsatz von bestimmten Beschaffungsinstrumenten voraussetzen. Dies hindert die australische Regierung jedoch nicht daran, unterschiedliche Zentralisierungsstrategien für IT-Vergabeverfahren zu verfolgen, wie in Feld 3.2 dargestellt.

Feld 3.2. ICT Procurement Taskforce in Australien

In den Jahren 2015-16 meldeten australische Behörden 6,2 Milliarden AUD an Ausgaben für IKT-Güter und -Dienstleistungen. Im selben Jahr schätzten die australischen Behörden, dass sie in den kommenden Jahren durch 17 000 Verträge 9 Milliarden AUD an IKT-Gütern und -Dienstleistungen beschaffen würden.

Australien kam jedoch zu dem Schluss, dass seine Investitionen in IKT die Agenda der Regierung zur digitalen Transformation nicht schnell genug umsetzten. Daher hat das Land 2016 die Arbeitsgruppe IKT Vergabe (ICT Procurement Taskforce) als Teil seiner Politik für bessere und besser zugängliche digitale Dienste eingerichtet. Die Arbeitsgruppe wurde beauftragt, Möglichkeiten für weitreichende Reformen der derzeitigen Vergabevereinbarungen zu ermitteln.

Durch Konsultationen und Recherchen kam die Arbeitsgruppe zu dem Schluss, dass es drei wesentliche Hindernisse für die Verbesserung der IKT-Vergabeverfahren gibt:

- ein Mangel an zentralisierten Richtlinien, Koordination, Berichterstattung, Aufsicht und Rechenschaftspflicht, der sich aus mehr als 20 Jahren dezentraler Entscheidungsfindung ergibt.
- begrenzte Leistungsfähigkeit und die risikobehaftete Natur des Australischen öffentlichen Dienstes (Australian Public Service, APS) mit seinem Fokus auf Compliance, Versagensangst, schlechter Zusammenarbeit und geringem Engagement der Industrie.
- Praktiken, die nicht die besten Praktiken im Bereich der Vergabe widerspiegeln oder keine innovative Technologieentscheidungen unterstützen, wobei die bestehenden Systeme fest in den maßgeschneiderten und linearen Sequenzierungsmodellen der Vergangenheit verankert sind und nicht in den agilen Verbrauchertechnologiemodellen der Gegenwart.

Die Arbeitsgruppe IKT Vergabe kam zu dem Schluss, dass für echte Reformen Folgendes erforderlich ist:

- gezielte Re-zentralisierung – insbesondere in vorgeschriebenen Politikbereichen, Datenerhebung, Berichterstattung und Aufsicht – zumindest mittelfristig
- eine bessere Koordinierung der Vergabeaktivitäten unter Verwendung moderner, innovationsorientierter Praxis
- Stärkung der Fähigkeit des APS, komplexe IKT-Vergaben zu konzipieren und durchzuführen.

Die Arbeitsgruppe IKT Vergabe stellte fest, dass es nicht möglich oder wünschenswert war, die gesamte IKT-Vergabe innerhalb der Verwaltung zu zentralisieren. IKT ist kein Selbstzweck, sondern ein Werkzeug, das Abteilungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen kann. Allerdings sollten alle öffentlichen Auftraggeber aktiv gemeinsame Strategien verfolgen, wenn eine echte Reform der IKT-Vergabe erreicht werden soll.

Die Arbeitsgruppe definierte weiterhin fünf übergreifende Strategien für die IKT Vergabe und kam zu dem Schluss, dass diese:

- messbar, transparent und datenbasiert sein sollte
- von einem leistungsstarken APS geleitet und umgesetzt werden sollte
- über die Verwaltung hinweg koordiniert sein sollte
- geeignet sein sollte, um Innovation und KMU-Beteiligung anzuregen
- geeignet sein sollte, um Richtlinien und Ergebnisse zu generieren, die regelmäßig überprüft werden.

Quelle: Angepasst von der Digital Transformation Agency (2017), *Report of the ICT Procurement Taskforce*, <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en>.

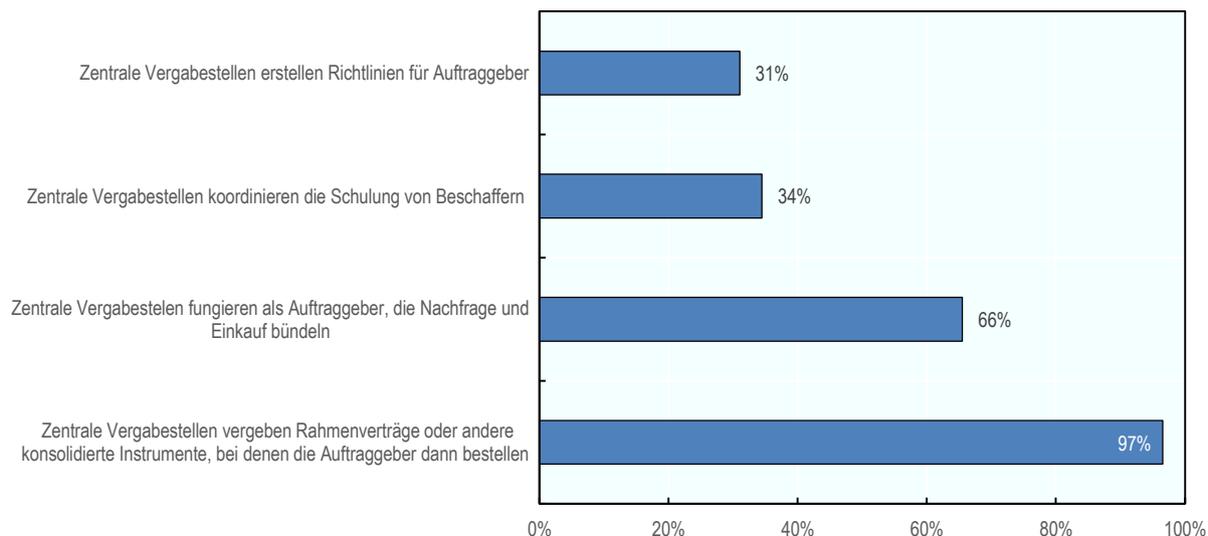
Während die einzelnen Verwaltungseinheiten in Australien volle Teilhabe, Kontrolle und die Verantwortung für ihre jeweilige IT Beschaffung behalten, ist die Agentur für Digitale Transformation (Digital Transformation Agency) für die Definition des übergeordneten IT Vergaberahmens verantwortlich. Die Agentur für Digitale Transformation definiert Ziele in Bezug auf Gesamtausgaben, maximale Vertragssummen und Vertragslaufzeiten. Dieser Ansatz stellt sicher, dass bei differenzierte Beschaffungsvorhaben weiterhin zentralisierte und harmonisierte Grundsätze angewandt werden, selbst wenn tatsächliche Aggregation keine konkreten Vorteile bringen würde.

Es ist wichtig, dass Staaten die Finanzierungsstruktur ihrer zentralen Einkaufsorgane überdenken, da die Finanzierungsstruktur Zentralisierungsstrategien beeinflusst. Studien (OECD, 2017^[8]; OECD, 2011^[11]) deuten darauf hin, dass zentrale Vergabestellen in OECD-Ländern entweder durch öffentliche Haushalte finanziert werden, und zwar durch Gebühren, die von öffentlichen Auftraggebern bezahlt werden, oder alternativ von Auftragnehmern finanziert werden.

Befürworter des Gebührenmodells argumentieren, dass zentrale Vergabestellen in der Regel keine großen Gewinne erzielen. In diesem Fall erheben die zentralen Vergabestellen Nutzungsentgelte mit dem Ziel, die Gewinnschwelle zu erreichen. Die Gebühren werden so festgelegt, dass die Einnahmen die Kosten decken, einschließlich der notwendigen Investitionen in Fähigkeiten und Technologien. Andererseits argumentieren die Befürworter des öffentlichen Haushaltsmodells, dass dieses Modell das Gewinnrisiko eliminiert und bessere Anreize für Kosteneffizienz bietet. Die Gegner dieses Modells behaupten, dass es den Anreiz beseitigt, die attraktivsten Produktbereiche zu finden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass aufgrund der Möglichkeit unzureichender öffentlicher Mittel zu wenig in neue Technologien investiert wird.

In Deutschland wird nur die ZV-BMEL teilweise durch Gebühren finanziert, die von öffentlichen Auftraggebern gezahlt werden. Die übrigen zentralen Vergabestellen werden aus dem Bundeshaushalt finanziert. Die ZV-BMEL erhält Anreize, ihre Betriebskosten an Schwankungen der Nachfrage anzupassen. Diese enge Verbindung zwischen Betriebskosten und Nachfrage besteht in geringerem Maße in den anderen zentralen Vergabestellen aufgrund ihrer Finanzierungsstrukturen in Deutschland.

Die Finanzierungsstruktur der meisten deutschen zentralen Vergabestellen könnte die Fähigkeit der zentralen Vergabestellen einschränken, ihre Aktivitäten an die strategischen Interessen ihrer Nutzer anzupassen. Tatsächlich geht die Zentralisierung über die bloße Bündelung von Bedürfnissen hinaus. In vielen OECD-Ländern übernehmen zentrale Vergabestellen in den Vergabesystemen andere Rollen. Durch Übernahme einer funktionalen Führungsrolle stehen die zentralen Vergabestellen oft an der Spitze der strategischen öffentlichen Beschaffung (siehe Abbildung 3.3).

Abbildung 3.3. Rollen der zentralen Einkaufsstellen in den OECD-Ländern, 2016

Quelle: Adaptiert von (OECD, 2017^[4]), *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Der institutionelle Rahmen und die Finanzierungsstruktur einer zentralen Vergabestelle könnte auch auf Grundlage ihres Mandates und ihrer Interessengruppen festgelegt werden. Der Grad der Wirtschaftlichkeit der Umsetzung eines bestimmten Modells hängt dann von der Fähigkeit ab, den Bedarf an dezentralen Beschaffungsverfahren zu aggregieren. Es könnte jedoch auch von der Fähigkeit der zentralen Vergabestelle abhängen, bewährte Verfahren bei öffentlichen Auftraggebern zu verbreiten oder die Beschaffungskapazitäten zu erhöhen.

Bei einer Reihe von spezialisierten sektoralen zentralen Vergabestellen sollte die Möglichkeit der Erhöhung der Beschaffungskapazitäten in der öffentlichen Beschaffung des Bundes nicht übersehen werden. Die Erhöhung der Fachkompetenz ist eines der Ziele im Zusammenhang mit Zentralisierung und von entscheidender Bedeutung für zentrale Vergabestellen mit sektorspezifischen Funktionen. Es wird geschätzt, dass die Kosten für die Durchführung einer Ausschreibung durch eine zentrale Vergabestelle etwa ein Fünftel der Kosten eines einzelnen Auftraggebers ausmachen, da der Personalaufwand geringer ist (Crown Agents, 2015^[12]).

Aus diesem Grund könnte die Weiterentwicklung der maßgeschneiderten Unterstützung von sektoralen zentralen Vergabestellen bis hin zu einzelnen öffentlichen Auftraggebern die Leistungsfähigkeit und Effizienz der gesamten öffentlichen Beschaffung des Bundes erhöhen. Eine weitere Unterstützung durch sektorale zentrale Vergabestellen für öffentliche Auftraggeber könnte diesen zentralen Vergabestellen auch die Möglichkeit geben, ihre Wertigkeit zu erhöhen. Dies wiederum könnte zu größeren Budgets führen, die durch Gebühren finanziert werden, die von öffentlichen Auftraggebern mit einem Bedarf an Ad-hoc-Unterstützung bezahlt werden.

Die verschiedenen oben beschriebenen Elemente zeigen einige der wichtigsten Variablen, die aus institutioneller Sicht die Effizienz und Wirtschaftlichkeit von zentralen Vergabestellen beeinflussen. Die Abwägung von Vor- und Nachteilen der verschiedenen Möglichkeiten und der Palette alternativer Modelle ist aus mehreren Gründen von entscheidender Bedeutung. Auf diese Weise lassen sich Strukturen aufbauen, die am besten auf die Bedürfnisse und Erwartungen der verschiedenen Interessengruppen eingehen. Darüber hinaus ermöglicht die Abwägung verschiedener Möglichkeiten und Modelle den Staaten, die individuellen Besonderheiten der Vergabeaufwendungen in ihren Ländern zu berücksichtigen.

3.2. Maximierung der Wirkung von zentralisierten Beschaffungsinstrumenten

3.2.1. Ein besseres Verständnis der Vor- und Nachteile von Zentralisierung ist für die Durchführung umfassender Folgenabschätzungen unerlässlich

Vor der Festlegung von Strategien, die den Nutzen der Zentralisierung maximieren sollen, müssen Behörden die wirtschaftlichen Potenziale dieser Strategien verstehen. Tendenziell liegt der Fokus im Berichtswesen zentraler Vergabestellen auf direkten finanziellen Einsparungen. Dies ist problematisch, denn direkte finanzielle Einsparungen erfassen nur einen Teil der mehrdimensionalen Vorteile, die durch Zentralisierung erzielt werden könnten. Zentrale Vergabestellen zielen zunächst darauf ab, die Effizienz der öffentlichen Hand zu maximieren und dabei ein erhöhtes Einsparpotenzial bei Nettofinanzkosten und Verwaltungsausgaben zu schaffen. Darüber hinaus zielen zentrale Vergabestellen auch darauf ab, Know-how bei komplexeren Beschaffungsvorgängen aufzubauen.

Trotz dieser Tatsachen stellen Parlamente, Oberste Rechnungskontrollbehörden und öffentliche Behörden seit langem die sich aus finanziellen Einsparungen ergebenden Vorteile von Zentralisierung in Frage (Goodman, 2007^[13]). Abgesehen davon, dass unterschiedliche Berechnungsmethoden in diesem Bereich kein einheitliches Bild liefern, erfassen finanzielle Einsparungen die positiven Folgen von zentralen Vergabestellen nur teilweise.

Die Folgen von Zentralisierung sollten nicht nur an finanziellen Einsparungen gemessen werden, die mit dem Einsatz kollaborativer Beschaffungsinstrumente verbunden sind (d. h. konkret an der Differenz zwischen dem Preis, der mit und ohne Verwendung von Instrumenten der Zentralisierung und Bündelung gezahlt wird). Politische Entscheidungsträger sollten außerdem berücksichtigen, dass Zentralisierung individuelle Bedürfnisse bündeln und die Verwaltungskosten einzelner Beschaffungsprozesse senken kann (Sanchez-Graells and Herrera Anchustegui, 2016^[14]).

Die Analyse finanzieller Einsparungen und geringerer Verwaltungskosten gibt nur über die Leistung der zentralen Vergabestellen zu einem bestimmten Zeitpunkt Aufschluss. Keine der beiden Maßnahmen kann Aussagen über Potenziale weiterer Zentralisierung oder die Gesamtbetriebskosten einer zentralen Vergabestellen treffen.

Der Grad der Zentralisierung und die resultierende Wirkung ergibt sich nicht nur aus den institutionellen Rahmenbedingungen im jeweiligen Staat, sondern auch aus den Vergabestrategien und -instrumenten der zentralen Vergabestellen. Über die Organisationsstruktur hinaus ermöglicht der Einsatz spezifischer kollaborativer Beschaffungsinstrumente eine weitere Zentralisierung. Rahmenvereinbarungen stehen dabei als Instrument im Vordergrund.

Wenn OECD-Ländern Vergabe durch bestimmte Vergabestellen zentralisieren, werden dabei oft kollaborative Beschaffungsinstrumente wie Rahmenvereinbarungen eingesetzt. Fast alle OECD-Länder (97%) verfügen über eine oder mehrere zentrale Vergabestellen auf zentraler oder subzentraler Ebene. Diese Länder berichten außerdem, dass sie Rahmenvereinbarung für die Nutzung durch andere Vergabestellen einsetzen (OECD, 2017^[4]).

Allerdings berichten nur 22% der Länder mit einer zentralen Vergabestelle, dass zentral implementierte Rahmenvereinbarungen auf freiwilliger Basis genutzt werden können, darunter Irland, Schweden oder Frankreich. Diese Befugnis, nach eigenem Ermessen auf das zentrale Angebot zurück zu greifen, verstärkt die Notwendigkeit attraktiver Angebote in Rahmenverträgen.

Tatsächlich hat die freiwillige Nutzung von Rahmenvereinbarungen einen starken Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Nachhaltigkeit des Vergabemodells. Die für die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle erforderlichen Anfangsinvestitionen sind nur dann nachhaltig, wenn eine ausreichende Anzahl von Auftraggebern die von der zentralen Vergabestelle eingesetzten zentralen Beschaffungsinstrumente nutzt. Da öffentliche Auftraggeber jedoch die Freiheit haben, selbst zu

entscheiden, ob sie diese Instrumente einsetzen wollen, müssen die zentralen Vergabestellen konkrete finanzielle und nicht-finanzielle Vorteile für die Nutzung ihres Angebots nachweisen. Diese Vorteile steigen in der Regel mit der Anzahl der Nutzer, genauer gesagt mit dem Volumen der zentralisierten Beschaffungsaufwendungen. Das bedeutet, dass die Kommunikation der Vorteile von Aggregation und Zentralisierung von entscheidender Bedeutung ist. Sind die Kommunikationsbemühungen zu gering, verstehen Auftraggeber möglicherweise die Vorteile von Zentralisierung nicht und nutzen Angebote nicht. Mangels Skaleneffekten werden dann die Vorteile des zentralisierten Einkaufs nicht realisiert.

Dieser Zusammenhang weist auf ein weiteres, wichtiges Merkmal hin, das von politischen Entscheidungsträgern beachtet werden sollte: das Verhältnis zwischen zentralen und dezentralen Beschaffungsverfahren in einem System. Je höher der Anteil, desto eher werden Kosten im Zusammenhang mit der Implementierung von zentralen Vergabestellen durch den Betrieb gedeckt. Im Umkehrschluss kann unzureichende Nutzung der zentralisierten öffentlichen Beschaffungsverfahren dazu führen, dass der erwartete Gewinn nicht erreicht wird (Karjalainen, 2009^[15]).

Eine Reihe von Proxy-Werten kann allgemeine Erkenntnisse über den Anteil des zentralisierten Beschaffungswesens in bestimmten Ländern liefern. Statistiken auf Grundlage des europäischen E-Vergabe-Portals Tenders Electronic Daily (TED) zeigen den Anteil der Ausschreibungen, die zur Umsetzung von Rahmenverträgen in Europa durchgeführt werden. Nach Analysen auf Basis von TED beträgt die Anzahl der Bekanntmachungen für Rahmenverträge im Oberschwellenbereich in Deutschland 13% (Europäische Kommission, 2016^[16]). Diese Zahl ist ähnlich hoch wie der EU-Durchschnitt von 13,78%. Andere Länder mit ähnlichen Merkmalen in Bezug auf die freiwillige Nutzung kollaborativer Beschaffungsinstrumente, wie Schweden, meldeten jedoch fast 40% der Bekanntmachungen im Jahr 2017 im Zusammenhang mit Rahmenvereinbarungen (National Agency for Public Procurement, 2017^[17]).

Die Messung des Volumens der zentralisierten Vergabeaufwendungen auf der Grundlage von Transaktionsinformationen im Vergleich zu den gesamten Vergabeaufwendungen könnte Behörden helfen, das Potenzial für Zentralisierung besser zu verstehen. Nach Schätzungen der Vergabeausgaben des Bundes (OECD, 2017^[4]) in Deutschland machen die im KdB verfügbaren Rahmenverträge weniger als 0,5% aller auf Bundesebene aufgewendeten Zahlungen an Auftragnehmer aus. Dies verstärkt die Notwendigkeit, Maßnahmen und Strategien umzusetzen, die darauf abzielen, Einsatz und Wirkung von zentralisierten Beschaffungsinstrumenten zu verstärken.

3.2.2. Deutschland könnte eine Stärkung der Kommunikation über die Vorteile zentraler Beschaffungsinstrumente und Bündelung in Betracht ziehen

Ein erstes und manchmal übersehenes Instrument, das zur Stärkung der Wirksamkeit von Zentralisierungsstrategien eingesetzt werden könnte, ist die Kommunikation. Effiziente und effektive Kommunikation wird oft als potenzieller Erfolgsfaktor für interorganisatorische Zusammenarbeit angesehen (Schotanus, Telgen and De Boer, 2010^[18]). Dies gilt auch für Beschaffungsverfahren; Kommunikation ist ein Eckpfeiler einer effektiven Zentralisierung.

Tatsächlich wirkt sich eine unzureichende Kommunikation erheblich auf die Kosten für die Implementierung des kollaborativen Einkaufs aus. Von Risiken im Zusammenhang mit ungenauer Bedarfsfeststellung der Nutzer bis hin zur unzureichenden Kontrolle der Vertragsausführung – eine Reihe von Zentralisierungsstrategien basieren auf regelmäßiger und effektiver Kommunikation. Darüber hinaus kann eine verstärkte Kommunikation zwischen potenziellen Nutzern und öffentlichen Auftraggebern mehr Nutzer für zentralisierte Beschaffungsinstrumente gewinnen. Für zentrale Vergabestellen ist es unerlässlich, mehr Nutzer anzuziehen, da sie auf freiwilliger Basis von öffentlichen Auftraggebern genutzt werden (siehe Feld 3.3).

Feld 3.3. Gewinne durch Kommunikation in Irland

Das Office of Government Procurement (OGP) in Irland hat seine Tätigkeit 2013 aufgenommen. Zusammen mit den zentralen Vergabestellen des Landes in vier Schlüsselsektoren (Gesundheit, Verteidigung, Bildung und lokale Verwaltung) ist das OGP für die Beschaffungsverfahren für häufig verwendete Waren und Dienstleistungen verantwortlich.

Die gesamten Vergabeaufwendungen in Irland werden auf 12 Milliarden EUR geschätzt, von denen der Gesamtwert aller Rahmenverträge auf 3,5 Milliarden EUR pro Jahr geschätzt wird. Daher machen die Ausgaben für Rahmenvereinbarungen etwa 30% des gesamten Vergabevolumens in Irland aus, und fast 50% des Volumens für Waren und Dienstleistungen.

Eines der anspruchsvollsten Elemente im Zusammenhang mit der Anwendung von Rahmenvereinbarungen sind Anforderungen, die es zu erfüllen gilt, um die Bedürfnisse einer großen Zahl von Unternehmen zu analysieren und eine gemeinsame Lösung zu finden. Daher ist Kommunikation von zentraler Bedeutung, um Rahmenvereinbarungen angemessen zu entwickeln und ihre Nutzung sicherzustellen. Das OGP definiert die Rollen der verschiedenen Interessengruppen bei der Entwicklung einer Rahmenvereinbarung wie folgt:

Die Aufgabe des OGP und der zentralen Vergabestellen besteht darin, Rahmenverträge abzuschließen und umfangreiche Kenntnisse über das öffentliche Beschaffungswesen zu nutzen, um professionelle Beschaffungsdienstleistungen für Kunden von Rahmenverträgen anzubieten. So bieten das OGP und die zentralen Vergabestellen:

- Beratung zu Spezifikationen, um sicherzustellen, dass Waren und Dienstleistungen marktreif sind
- Beratung bei der Anpassung von Auswahl- und Vergabekriterien
- Kaufmännischen Scharfsinn, um ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zu erreichen
- Beratung bei der Risikoidentifikation und Managementstrategien
- Erstellung aller Unterlagen zur Kundenfreigabe
- Funktion als unabhängige Vorsitzende für qualitative Analysegruppen zur Unterstützung der Einhaltung der Vorschriften
- Verwaltung des Beschaffungsprozesses von der Einleitung bis zum Abschluss.

Die Rolle des Auftraggebers besteht aus:

- Budgetierung und Planung
- Entwicklung eines unternehmensweiten Vergabeplans
- Kontrolle der Entscheidungen einschließlich Spezifikation, Auswahl- und Vergabekriterien und Analyse
- Auswahl der Auftragnehmer
- Vertragsunterzeichnung und -verwaltung
- Alle Aktivitäten im Zusammenhang mit Rechnungsstellung und Bezahlung.

Seit der Umsetzung des OGP hat die Nutzung von Rahmenverträgen zugenommen. Insgesamt vergab und verwaltete das OGP im Jahr 2017 150 Rahmenverträge in acht von 16 Kategorien. Öffentliche Auftraggeber auf zentraler Ebene sind gesetzlich nicht verpflichtet, Rahmenverträge zu verwenden, doch unterstützen Leitfäden zur Umsetzung wie das Rundschreiben 16/2013 eindeutig deren Verwendung. Öffentliche Auftraggeber, die beschließen, eigene Rahmenverträge zu vergeben, müssen

daher eine preislich angemessene Begründung für diese Entscheidung liefern, die die Kosten für die unabhängige Durchführung des Beschaffungsprozesses umfasst.

Neben der Kommunikation mit den öffentlichen Auftraggebern entwickelte das OGP auch Strategien, um Unternehmen jeder Größe, insbesondere KMU, weiter zu erreichen und sie für das öffentliche Beschaffungswesen zu gewinnen. Um einen optimalen Ansatz für die Beteiligung von KMU zu gewährleisten, hat Irland eine KMU-Beratungsgruppe aus verschiedenen Interessengruppen eingerichtet. Die Beratungsgruppe trifft sich vierteljährlich, um sich mit den Anliegen der Branche zu befassen. Auf der Grundlage dieses Feedbacks organisierte Irland 2018 Workshops, die sich an KMU richteten. Darüber hinaus wurde eine Untergruppe für die Kommunikationsstrategie der KMU eingerichtet, um das Bewusstsein für potenzielle Möglichkeiten und Unterstützungen für KMU zu schärfen.

Quelle: Informationen des Office of Government Procurement (OGP).

Wie im obigen Beispiel gezeigt, kann Kommunikation viele Formen annehmen, muss aber strategisch so gestaltet sein, dass sie die richtigen Botschaften an verschiedene Zielgruppen vermittelt. Die Kommunikation mit Auftraggebern zum Beispiel konzentriert sich in den meisten Fällen weitgehend auf die Ergebnisse, die zentrale Vergabestellen in Bezug auf Einsparungen oder Produktvielfalt erzielen. Umgekehrt würde sich die Kommunikation mit potenziellen Bietern auf die Vorteile konzentrieren, die sie aus ihrer Tätigkeit als zugelassener Auftragnehmer ziehen können, sowie auf Statistiken über den Zugang zu öffentlichen Märkten.

Neben dem Anreiz für öffentliche Institutionen, sich weiterhin auf zentrale Vergabestellen zu verlassen, können Staaten außerdem eine gezielte Kommunikation für Unternehmen entwickeln. So enthalten beispielsweise die von der nationalen Agentur für die öffentliche Beschaffung und der schwedischen Wettbewerbsbehörde (Swedish National Agency for Public Procurement and Swedish Competition Authority, o.J.^[19]) erstellten statistischen Jahresberichte detaillierte Informationen über die Typologie der Auftragnehmer, ihr statistisches Potenzial für eine erfolgreiche Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen und die erhaltenen Mittel für die Lieferung von Waren, Dienstleistungen und öffentlichen Arbeiten an der öffentlichen Verwaltung. Die Kommunikation dieser Aspekte kann potenziellen Auftragnehmern ein besseres Verständnis ihrer Fähigkeit vermitteln, öffentliche Aufträge zu erhalten, und ebenso die daraus resultierenden Vorteile hervorheben.

Darüber hinaus kann verstärkte Kommunikation die Vorteile zentralisierter Beschaffungsinstrumente erklären und so allen Beteiligten ein besseres Verständnis von zentralen Beschaffungsoptionen vermitteln. Beispiele für diese Art der Kommunikation sind die Veröffentlichung jährlicher Tätigkeitsberichte und die Organisation von speziellen Veranstaltungen für Auftraggeber und Auftragnehmer. Diese Art der Kommunikation kann eine stärkere Nutzung von zentralisierten Einkaufsmöglichkeiten und einen verstärkten Wettbewerb bewirken. Als für die Gesamtkoordination der vier wichtigsten zentralen Vergabestellen auf Bundesebene in Deutschland zuständige Stelle könnte das KdB zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um den Einsatz des zentralen Beschaffungswesens durch gezielte Kommunikationsinitiativen zu fördern.

Aktiven Maßnahmen können den Mehrwert zentraler Vergabe für Nutzer zu steigern und gleichzeitig die Vorteile und Leistungen zentraler Vergabestellen bekannt machen. Darüber hinaus sollten Zentralisierungstools und ihre Verwendung an den Bedarf der Nutzer angepasst werden, was die Wirkung von Zentralisierung maximieren kann. Darüber hinaus könnten diese zentralisierten Instrumente ihre Nutzung dank der Kapazitäten der Privatwirtschaft optimieren.

3.2.3. Die Effizienz zentralisierter Beschaffungsinstrumente steigt mit maßgeschneiderten Beschaffungsstrategien.

Viele Staaten nutzen seit einigen Jahren verstärkt Rahmenverträge, um Kosteneinsparungen und Produktivitätsgewinne zu erzielen (OECD, 2013^[20]). Rahmenvereinbarungen machen den Löwenanteil der zentralisierten Beschaffungsinstrumente aus und sind in OECD-Ländern weit verbreitet. Alle Rahmenvereinbarungen folgen gleichbleibenden Grundprinzipien. Sie bündeln den Bedarf einer möglichst großen Zahl von Auftraggebern und standardisieren das zum Abruf bereitstehende Angebot, um die Kaufkraft der öffentlichen Hand zu maximieren und die Bürokratiekosten zu senken.

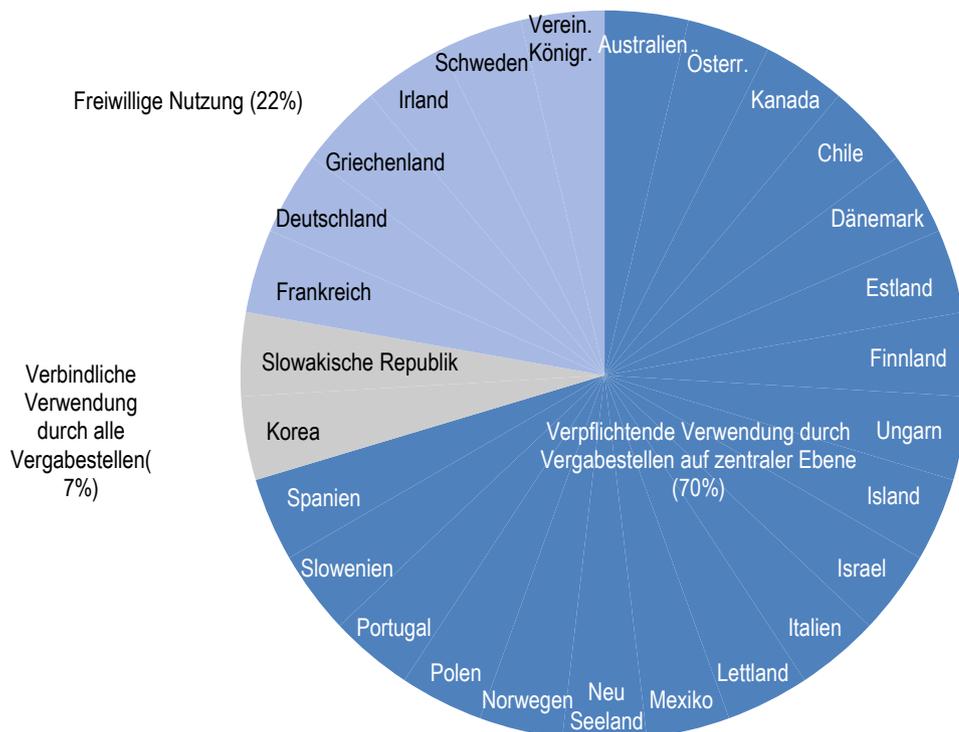
Gleichzeitig sollten an Rahmenverträge angepasste Beschaffungsstrategien auf unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Ziele eingehen. Rahmenverträge können zu betrieblicher und administrativer Effizienz führen, indem sie Bürokratiekosten senken und Skaleneffekte erzielen. Gleichzeitig ist der Bedarf verschiedener Auftraggeber oft heterogen, also nicht einfach zu standardisieren.

Wo standardisierbare Massengüter beschafft werden, ist eine klar definierte Beschaffungsstrategie notwendig, die Wegen zur Kosteneinsparung aufzeigt. Komplexere oder sicherheitsrelevante Güter und Dienstleistungen erfordern Strategien, die die Wahrscheinlichkeit einer Versorgungsunterbrechung minimieren. Bei dieser Art von Gütern und Dienstleistungen ist die Qualität außerdem wichtiger als ihr Anschaffungspreis. Solche Unterschiede bedürfen weiterer Überlegungen hinsichtlich der Anzahl der in den entsprechenden Rahmenvertrag aufgenommenen Auftragnehmer.

Neben der Bedarfsanalyse ist bei der Vorbereitung einer Rahmenvereinbarung eine Marktanalyse unerlässlich, um abschätzen zu können, in welcher Weise potentielle Auftragnehmer einen bestimmten Bedarf bedienen können. Die Umsetzung effizienter Beschaffungsstrategien für die Vergabe von Rahmenvereinbarungen erfordert das Verständnis von Marktleistung und Marktkonzentration (Church and Ware, 2000^[21]). Effiziente Beschaffungsstrategien erfordern auch, dass Behörden Informationen über die Preisstruktur der betreffenden Waren oder Dienstleistungen sammeln. Die Rolle der Preisstrukturen ist ausgeprägter, wenn man bedenkt, dass Größenvorteile nur dann entstehen können, wenn die Auftragnehmer in der Lage sind, zu niedrigeren Stückkosten zu arbeiten. Ein Beispiel dafür ist die Situation, wenn Produktionskosten einen beträchtlichen Teil der Fixkosten ausmachen, unabhängig von den Produktionsgrößen (Albano, Ballarin and Sparro, 2010^[22]).

Bevor jedoch die Details spezifischer Beschaffungsstrategien für die Umsetzung von Rahmenverträgen beleuchtet werden, muss ein grundlegendes Merkmal berücksichtigt werden. Staaten müssen entscheiden, ob Rahmenvereinbarungen verbindlich sein sollen oder nicht. Die Europäische Kommission betont die Bedeutung dieses Elements und empfiehlt größtenteils verbindliche Rahmenvereinbarungen (Europäische Kommission, o.J.^[23]). Wie bereits erwähnt, verstärkt eine freiwillige Verwendung von Rahmenvereinbarungen die Bedeutung der Wertigkeit („value proposition“) einzelner Rahmenvereinbarungen und verlangt die Entwicklung von Rahmenvereinbarungen, die sowohl für Auftraggeber als auch Auftragnehmer attraktiv sind. Die verbindliche Festlegung von Rahmenvereinbarungen schafft mehr Sicherheit. Sie hat außerdem potenzielle zusätzliche Spillover-Effekte für die gesamte Hand über das öffentliche Beschaffungswesen hinaus.

Abbildung 3.4. Verbindliche und freiwillige Rahmenvereinbarungen von zentralen Vergabestellen in ausgewählten OECD-Ländern



Quelle: (OECD, 2017⁽⁴⁾), *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Die überwiegende Mehrheit der OECD-Länder, die Rahmenvereinbarungen verwenden, unterscheiden zwischen öffentlichen Auftraggebern auf zentraler und subzentraler Ebene, wie in Abbildung 3.4 dargestellt. In den meisten OECD-Ländern ist die Anwendung von Rahmenvereinbarungen für öffentliche Einrichtungen auf zentraler Ebene obligatorisch. Institutionen auf anderen Ebenen steht es frei, Bedarf auf freiwilliger Basis aus den Rahmenvereinbarungen zu decken.

Durch die verbindliche Festlegung von Rahmenvereinbarungen für die zentralen Auftraggeber und die Möglichkeit, dass andere Institute auf Wunsch beitreten können, können sich die zentralen Vergabestellen auf ein Mindestangebot an Kunden verlassen. Gleichzeitig haben zentrale Vergabestellen die Möglichkeit, ihr Kundenportfolio entsprechend der Attraktivität des Angebots zu erweitern. Die Gewissheit über Mindestmengen, die durch Rahmenverträge erworben werden, gibt den zentralen Vergabestellen ein besseres Verständnis für die wirtschaftliche Nachhaltigkeit ihres Geschäftsmodells in dieser Art von Verwaltungsstruktur.

Angesichts der Struktur des bundesdeutschen öffentlichen Auftragswesens könnte Deutschland erwägen, zwischen direkter und indirekter Bundesverwaltung zu unterscheiden, wenn es Regeln für den zentralisierten Einkauf und insbesondere den Rückgriff auf Rahmenverträge weiter konkretisiert. Gleichzeitig kann es sein, dass diese Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Bundesverwaltung die wirtschaftliche Effizienz der deutschen zentralen Vergabestellen nicht beeinflussen wird, sollte das Vergabevolumen in bestehenden Rahmenverträgen hoch sein. Wie bei anderen strategischen Entscheidungen hängt die Wahl einer dieser Möglichkeiten entscheidend von spezifischen Vergabeinformationen und resultierenden Analysen ab.

Neben Rahmenvereinbarungen gibt es weitere Instrumente zur Umsetzung von Zentralisierungsstrategien. Beispiele für diese Instrumente sind dynamische Einkaufssysteme und E-Kataloge. Sie befassen sich im Allgemeinen mit verschiedenen Aspekten der Zentralisierung, wie z. B. die Inklusivität von Beschaffungsvorgängen durch Beseitigung rechtlicher Hindernisse anzuregen oder Wettbewerb in der Abrufphase zu stärken.

Dynamische Vergabesysteme im europäischen Kontext ermöglichen es Auftragnehmern, sich bestehenden Vereinbarungen anzuschließen, sofern sie die technischen Mindestkriterien erfüllen. Im Gegensatz zu Rahmenvereinbarungen verlangen dynamische Vergabesysteme lediglich, dass Auftragnehmer die technischen Anforderungen in der ersten Phase des Wettbewerbs erfüllen. Die zweite Stufe (Abrufphase) sieht dann einen Wettbewerb zwischen Anbietern in finanzieller Hinsicht vor. Rahmenverträge und dynamische Vergabesysteme sind nicht exklusiv und bieten oft ergänzende Möglichkeiten zur Umsetzung von gebündelter Beschaffung.

Für Verträge mit geringem Wert und für wiederholte Beschaffungsvorhaben nutzen einige Staaten zusätzlich zu den beiden oben genannten Instrumenten E-Kataloge, die unterschiedliche Vorteile bieten und auch Zentralisierungsstrategien verfolgen. Sie sind zwar nicht darauf ausgerichtet, die direkten finanziellen Einsparungen zu erhöhen, bringen aber sowohl der öffentlichen Hand als auch den Auftragnehmern indirekten wirtschaftlichen Nutzen, insbesondere durch Senkung der Transaktionskosten, Erhöhung der Beteiligung und größere Transparenz. Italien konnte diese Vorteile nutzen, wie in Feld 3.4 dargestellt.

Feld 3.4. Auswirkungen eines E-Kataloges in Italien

Consip, die nationale italienische zentrale Vergabestelle, implementierte einen elektronischen Katalog namens Mercato Elettronico della Pubblica amministrazione (MEPA) für den Einsatz bei öffentlichen Auftraggebern. Im Gegensatz zu anderen zentralisierten Instrumenten fungiert Consip nicht als Auftraggeber bei Beschaffungsverfahren, die über den MEPA durchgeführt werden. Consip: 1) stellt Infrastruktur und zugehörige Dienstleistungen zur Verfügung; 2) definiert autorisierte Produktkategorien; und 3) verwaltet Zugriffsrechte, die es Verwaltungen und Unternehmen ermöglichen, ihre Lieferverträge völlig autonom auszuhandeln.

Im Jahr 2017 wurden mit dem MEPA rund 600 000 Transaktionen im Wert von 3,1 Milliarden EUR durchgeführt. Das entspricht 360 Millionen EUR im Jahr 2012. Im Vergleich dazu lag das durchschnittliche Wachstum in diesem Zeitraum bei mehr als 50% pro Jahr.

Der MEPA erlaubt es Auftraggebern, Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen für Werte unterhalb der EU-Schwellenwerte zu erwerben, unterhalb derer die Auftraggeber vereinfachte Beschaffungsverfahren anwenden können. Das Gesamtvolumen der über den MEPA durchgeführten Beschaffungsvorhaben macht 99% aller Beschaffungsvorhaben und etwa 20% des Beschaffungswertes aus.

Der MEPA ist ein Instrument, das speziell für kleine und mittlere Unternehmen entwickelt wurde, die in Italien 99% der qualifizierten Auftragnehmer ausmachen. Fast sieben von zehn Unternehmen sind Kleinstunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten. Das bedeutet, dass auch Unternehmen, die nicht über eine ausreichende Größe verfügen, um an großen Ausschreibungen teilzunehmen, Zugang zu öffentlichen Märkten haben.

MEPA bietet Unternehmen eine Reihe von Vorteilen: Senkung der Geschäftskosten und Optimierung der Verkaufszeiten; Möglichkeiten zum Mitbieten im gesamten Staatsgebiet, was die dynamischsten und innovativsten Unternehmen stärkt; Wettbewerbsfähigkeit und direkter Vergleich mit dem Referenzmarkt; und Anreize für die Erneuerung von Verkaufsprozessen.

Auch die öffentliche Verwaltung sieht Vorteile darin, dass sie Beschaffungsvorhaben unterhalb des Schwellenwertes im MEPA tätigen. Zu diesen Vorteilen gehören: Zeitersparnis bei Beschaffungsverfahren, Transparenz und Rückverfolgbarkeit des gesamten Prozesses; Erweiterung der Wahlmöglichkeiten für die öffentlichen Verwaltungen, da sie Produkte von Auftragnehmern im gesamten Staatsgebiet vergleichen können; und Befriedigung spezifischer Bedürfnisse dank einer breiten und differenzierten Palette von verfügbaren Produkten und der Möglichkeit, Angebotsanfragen zu stellen.

Quelle: Adaptiert von Consip (2018), *Consip: il Mercato elettronico della PA (MEPA) supera i 3 miliardi di acquisti nel 2017*, <http://www.consip.it/media/news-e-comunicati/consip-il-mercato-elettronico-della-pa-mepa-supera-i-3-miliardi-di-acquisti-nel-2017>.

Der Einsatz unterschiedlicher kollaborativer Beschaffungsinstrumente könnte den deutschen zentralen Vergabestellen komplementäre wirtschaftliche Vorteile und vielfältige Zentralisierungsstrategien bieten. Die Wahl eines Beschaffungsinstruments sollte auf Trends und Muster abgestimmt werden, die sich aus der Analyse von Vergabeinformationen ergeben. Diese Informationen sollten auch bei der Abwägung von Zentralisierungsstrategien berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung leitete 2017 eine Ausgabenüberprüfung („Spending Review“) ein, um relevante Trends bei der Nutzung von Rahmenverträgen in bestimmten Produktkategorien zu verstehen sowie Verbesserungspotenzial zu identifizieren. Die Handlungsempfehlungen der Spending Review entsprechen vielen Empfehlungen der OECD zum zentralen Beschaffungswesen. In dieser Studie wird hervorgehoben, dass eine größere strategische Zentralisierung erreicht werden könnte, indem kollaborative Beschaffungsinstrumente stärker am Bedarf der dezentralen Auftraggeber ausgerichtet werden. Zu diesem Zweck wird in der Studie vorgeschlagen, dass Deutschland die Rollen des KdB und der Produktmanager in den zentralen Vergabestellen weiterentwickelt, um den Bedarf von Vergabestellen mittels ihrer Einbindung besser zu decken. Die Studie weist außerdem auf die strategische Bedeutung einer regelmäßigen und strukturierten Kommunikation zwischen den verschiedenen Interessengruppen hin. Auf dieser Grundlage wird dann vorgeschlagen, öffentliche Auftraggeber auf Bundesebene schrittweise zur Anwendung von Rahmenverträgen zu verpflichten. In Anbetracht ihres Potenzials für die wirtschaftliche Effizienz schlägt die Studie vor, eine Regel zu erlassen, nach welcher Rahmenvereinbarungen vorrangig angewendet werden müssen, wenn eine Option für diese Produktkategorien verfügbar ist.

Neben diesen Vorschlägen wurden auch Möglichkeiten zur organisatorischen und institutionellen Optimierung der Beschaffung von Bundesministerien untersucht. Insbesondere wurde in der Spending Review festgestellt, dass Bundesministerien zentralisierte Beschaffung in ihrem Zuständigkeitsbereich als Option überprüfen sollten, um ein effektiveres, professionelles, strategisches und bedarfsorientiertes Beschaffungssystem zu erreichen. Schließlich wurde in der Spending Review weitergehende Zentralisierung auch als unterstützendes Element für größere Rechtssicherheit empfohlen.

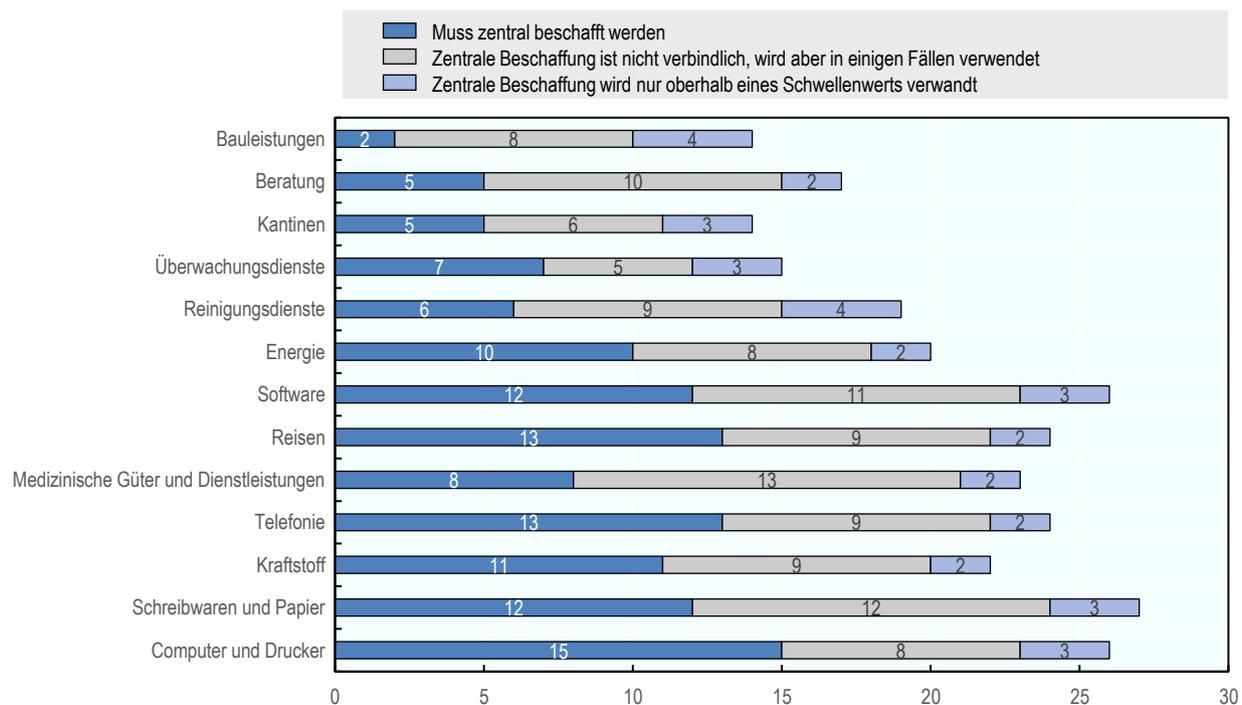
3.2.4. Deutschland könnte den Nutzen aus Zentralisierungsinitiativen maximieren, indem es weiter Informationssysteme für Beschaffung investiert

E-Vergabe-Systeme mit erweiterten Berichtsfunktionen liefern wertvolle Informationen, um kollaborative Beschaffungsinstrumente auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu analysieren. E-Vergabe kann Behörden bei Entscheidungen zur Zentralisierung bestimmter Produktkategorien helfen, und darüber hinaus politischen Entscheidungsträgern evidenzbasiert vermitteln, inwieweit bestimmte kollaborative Beschaffungsinstrumente politische Ziele effektiv erreichen. Schließlich kann E-Vergabe konkrete wirtschaftliche Vorteile bieten, weil sie Verwaltungsaufwand reduziert, Bedarf aggregiert und den Gruppe der Auftragnehmer diversifiziert.

Kollaborative Beschaffungsinstrumente stellen die optimale Vergabealternative dar, wenn zentrale Vergabestellen dadurch heterogene Bedürfnisse, Umsatzunsicherheiten und Bieteranreize für attraktive Gebote in Einklang bringen können. Darüber hinaus sind kollaborative Beschaffungsinstrumente besonders effektiv in einem System, in dem Vergabestellen nach eigenem Ermessen über die Verwendung zentraler, kollaborativer Beschaffungsinstrumente entscheiden können. Gemäß einer Umfrage der dänischen Wettbewerbsbehörde unter Auftragnehmern, die die öffentliche Hand als Teil von Rahmenvereinbarung beliefern, ist Einnahmesicherheit (oder Unsicherheit) der entscheidende Faktor für die Entscheidung einer Firma, sich an einer Ausschreibung für eine Rahmenvereinbarung zu beteiligen (Danish Competition and Consumer Authority, 2015^[24]).

Eine erhöhte Einnahmensicherheit kann, wie vorstehend erläutert, durch die verbindliche Anwendung von Rahmenverträgen erreicht werden. Sie kann jedoch auch mit der Art der Waren, Dienstleistungen oder Arbeiten verbunden werden, die für die Aggregation durch Rahmenverträge bestimmt sind. Nicht alle Produktkategorien können mit denselben Instrumenten für eine zentralisierte Beschaffung beschafft werden, wie in Abbildung 3.5 dargestellt.

Abbildung 3.5. Produktkategorien, die von den zentralen Vergabestellen der OECD-Länder verwendet werden, 2016



Quelle: Adaptiert von (OECD, 2017^[4]), *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Die Wahl zwischen verschiedenen Zentralisierungsstrategien wird oft auf Grundlage von Produkteigenschaften, Marktstruktur und Bedarfsanalyse getroffen. Tatsächlich kommt es zu einem maximalen Nutzen aus zentralisierten Instrumenten wie Rahmenvereinbarungen, wenn: 1) die Nachfrage genau abgeschätzt werden kann; und 2) wenn Auftragnehmer Angebote auf Grundlage angemessener Schätzungen des Beschaffungsvolumens abgeben können.

Bisher wird der Bedarf der Institutionen auf Bundesebene auf verschiedene Weise erhoben, darunter Ad-hoc-Umfragen, Excel Tabellen, verschiedene Dateien und Webformulare. Diese unterschiedlichen Erfassungsmechanismen verhindern, dass deutsche Behörden eine detaillierte und konsistente Analyse

des individuellen Bedarfs durchführen. Dies behindert letztlich Deutschlands zentrale Vergabestellen darin, die am besten geeigneten Beschaffungsstrategien zur Maximierung der Wertschöpfung zu definieren.

In den meisten Fällen werden Bedarfsschätzungen auf der Nachfrageseite nur für ein Maximum von sechs Monaten verfasst – trotz der Tatsache, dass Rahmenverträge typischerweise mehrere Jahre laufen. Während dies die Gesamtvolumenschätzungen für bestimmte Produktkategorien nicht beeinflussen kann, sind andere Kategorien volatiler. Dies bedeutet, dass Volumenschätzungen aufgrund von Einnahmenunsicherheiten und -schwankungen keinen optimalen Nutzen bringen würden.

Ein strukturierter Ansatz zur Bedarfserhebung würde den deutschen zentralen Vergabestellen ein besseres Verständnis der Nachfrageseite öffentlicher Beschaffung vermitteln. Dies wiederum könnte Deutschlands übergeordnete Beschaffungsstrategie in mehreren Dimensionen beeinflussen, von der Art der verwendeten kollaborativen Beschaffungsinstrumente, über die Anzahl der Auftragnehmer bis hin zur Laufzeit der Verträge. OECD Befragungen mit Behörden zeigen, dass langfristige Bedarfsprognosen für deutsche zentrale Vergabestellen in bestimmten Bereichen fehlen.

Um möglichst genaue Schätzungen des Bedarfs zu entwickeln, könnten die zentralen Vergabestellen erwägen, den Eigenbedarf öffentlicher Auftraggeber anhand der bisherigen Aufwendungen für öffentliche Beschaffung zu überprüfen. Solche Untersuchungen könnten sich als entscheidend für die Gestaltung zukünftiger Beschaffungsstrategien und die Entwicklung entsprechender Ausschreibungsunterlagen erweisen. Mehrere Elemente tragen zu einer soliden zukünftigen Beschaffungsstrategie bei. Zu diesen Elementen gehören: Informationen über die Verteilung der getätigten Beschaffungen, die Verteilung der Umsätze auf die Auftragnehmer in Fällen, in denen mehrere Auftragnehmer teilgenommen haben, und Muster im Zusammenhang mit Einkaufszyklen.

Internationale Beispiele aus Korea, den Vereinigten Staaten und Chile zeigen, dass strategische Zentralisierung stark von einem leistungsfähigen technologischen Umfeld abhängt. Dieses Umfeld wiederum fördert die evidenzbasierte Entscheidungsfindung, wie in Feld 3.5 dargestellt.

Feld 3.5. Effizienzanalyse zur Verwaltung von Rahmenverträgen in Chile

Die zentrale Vergabebehörde Chiles (kurz ChileCompra) verwendet Rahmenverträge in einer Reihe von Produktkategorien. Darüber hinaus hat die chilenische zentrale Vergabestelle außerdem einen elektronischen Marktplatz namens ChileCompra Express entwickelt, auf dem die Bestellungen aus Rahmenverträgen durch Vergabestellen bearbeitet werden.

Im Jahr 2014 beschafften rund 850 öffentliche Einrichtungen Waren und Dienstleistungen über die von ChileCompra verwaltete elektronische Plattform. Im selben Jahr wurden mit ChileCompra Express insgesamt 810 434 Bestellungen im Wert von rund 1,8 Milliarden USD getätigt. Die Anzahl und der Wert der Einkäufe über die elektronische Plattform von ChileCompra machten sie zum größten virtuellen Geschäft des Landes – fast so viel wie der gesamte private elektronische Handel in Chile.

Die elektronische Plattform von ChileCompra bietet detaillierte Beschaffungsinformationen. Diese Informationen informieren über zukünftige Beschaffungsstrategien und ermöglichen es der zentralen Vergabestellen, mehrdimensionale Effizienzanalysen bestehender Rahmenverträge durchzuführen. Darüber hinaus bietet die Plattform:

- **Vorteile für Anwender durch den Einsatz von Rahmenverträgen.** In Chile gibt es eine doppelte Regelung, bei der die zentralen Auftraggeber verpflichtet sind, Rahmenverträge zu nutzen; Kommunen, Armee und Polizei können sich freiwillig an sie halten. Durch diese Vereinbarung können Behörden Informationen über die Anzahl der Produkte sammeln, die im Rahmen von Rahmenverträgen gekauft und außerhalb dieser Vereinbarungen beschafft wurden. Diese Informationen wiederum ermöglichen es den Behörden, besser zu verstehen, wie sie auf Benutzeranforderungen reagieren sollten. ChileCompra kann auch das Produktangebot im Rahmen von Rahmenverträgen auf die Bedürfnisse der Nutzer ausrichten, da es Zugang zu detaillierten Informationen darüber gibt, welche und wie viele Produkte über Rahmenvereinbarungen beschafft werden, und welchen Anteil an der Gesamtbeschaffung für einzelne Produktkategorien eine Rahmenvereinbarung abdeckt.
- **Vorteile für Auftragnehmer, die an Rahmenverträgen teilnehmen.** Detaillierte Analysen der auf der E-Vergabe-Plattform von ChileCompra durchgeführten Transaktionen ermöglichen es Behörden, den Anteil der Transaktionsauftragnehmer (d. h. Auftragnehmer, die zumindest eine Bestellung erhalten haben) und die von den größten Auftragnehmern erzielten Umsätze zu analysieren. Diese Analysen können dann Aufschluss über die Marktkonzentration und das optimale Design (bezogen auf die Anzahl der Auftragnehmer) geben. Solche Analysen können mit einer Analyse der Anzahl der Unternehmen gekoppelt werden, die dieselben Produkte anbieten, um ein besseres Verständnis der Marktstruktur und des Nutzens für die Auftragnehmer zu erhalten.
- **Nachteile (Kosten) der zentralen Vergabestellen beim Management von Rahmenverträgen.** Um die Kosteneffizienz von Rahmenverträgen zu beurteilen, führt ChileCompra Analysen der internen Kosten durch, die mit der Verwaltung von Rahmenverträgen verbunden sind. Es kann auch die durchschnittliche Anzahl der Stunden berechnen, die für Änderungen am Online-Katalog aufgewendet wurden, je nach Art der Änderungen.

Quelle: Adaptiert von (OECD, 2017^[8]), *Public procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*.

Staaten können durch tiefgehende Analysen der Angebots- und Nachfrageseite der Beschaffungsverfahren das optimale Zentralisierungsinstrument für ihre spezifischen Zusammenhänge wählen. Zu den Zentralisierungstools, aus denen Staaten wählen können, gehören Rahmenverträge mit einem oder mehreren Auftragnehmern sowie E-Kataloge und dynamische Einkaufssysteme.

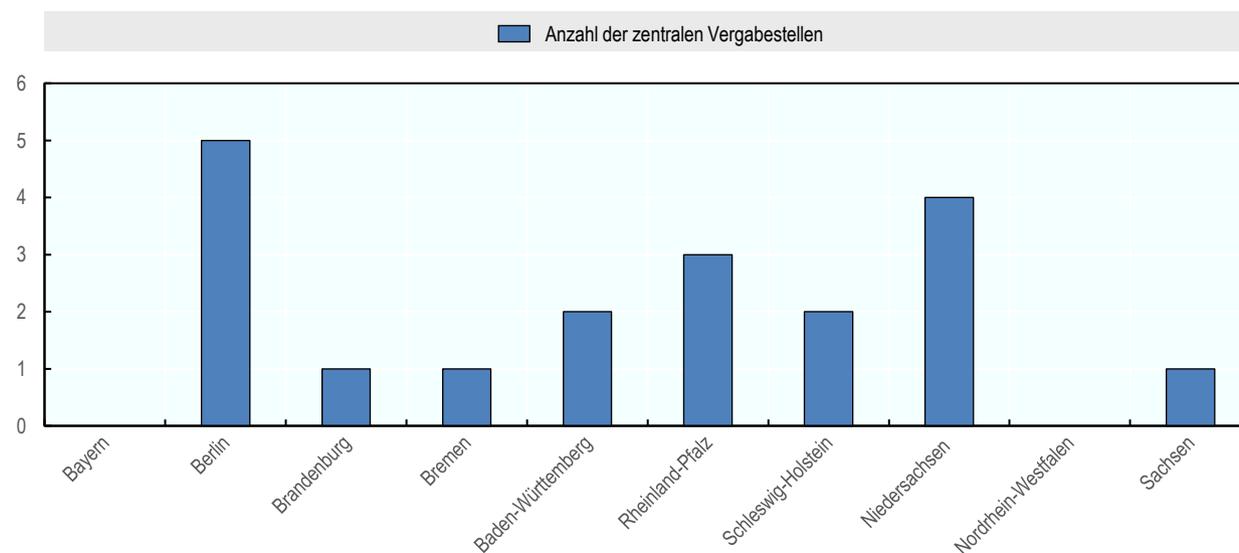
Es gibt verschiedene Beschaffungsinstrumente, die zur Bündelung vom Bedarf der öffentlichen Hand eingesetzt werden können und die dabei helfen, den besten Ansatz zur Deckung des jeweiligen Bedarfs zu wählen.

3.3. In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Zentralisierungsstrategien

3.3.1. Ein Überblick über die Zentralisierungsstrategien in den Bundesländern

Die auf Bundesebene in Deutschland entwickelten Zentralisierungsinitiativen spiegeln oft diejenigen der subzentralen Ebene wider und umgekehrt. Eine auf Länderebene durchgeführte OECD-Umfrage ergab jedoch Unterschiede, die zusätzliche Erkenntnisse über den Zentralisierungsgrad in Deutschland liefern (siehe Abbildung 3.6). Die auf subzentraler Ebene in Deutschland durchgeführten Zentralisierungsinitiativen machen mehr als zwei Drittel der Beschaffungsausgaben aus und haben daher erhebliche wirtschaftliche Folgen.

Abbildung 3.6. Zentrale Vergabestellen in den deutschen Bundesländern, ein quantitativer Überblick



Hinweis: Obwohl Nordrhein-Westfalen (NRW) keine zentrale Vergabestelle hat, hat NRW das Konzept der „Lead Buyer“ (Chefeinkäufer) eingeführt. Dies bedeutet, dass bestimmte Institutionen für bestimmte Produktgruppen Beschaffungsaktivitäten für andere Institutionen durchführen können. Es gibt acht „Lead Buyer“ in NRW.

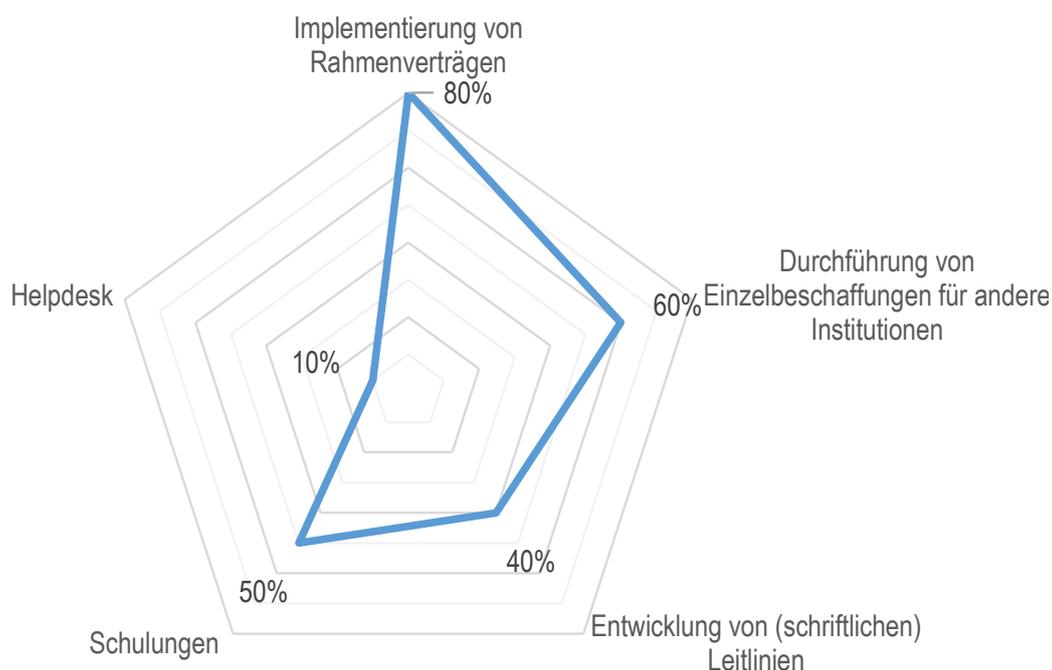
Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Wie in der obigen Abbildung dargestellt, haben einige Länder verschiedene zentrale Vergabestellen implementiert. Fast alle diese zentralen Vergabestellen fungieren als spezialisierte Einheiten für bestimmte Produktkategorien. Eine auffällige Ausnahme ist die zentrale Vergabestelle in Niedersachsen (Logistik Zentrum Niedersachsen, LZN). Das LZN hat ein breiteres Mandat als andere zentrale Vergabestellen, da es den Bundesländern in ganz Deutschland Schutzkleidung für Polizei, Forstwirtschaft und Strafvollzugsbehörden zur Verfügung stellt.

Selbst in Ländern, in denen es keine zentralen Vergabestellen gibt, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen (NRW), gibt es Zentralisierungsinitiativen. NRW hat ein Konzept der „Lead Buyer“ (Chefeinkäufer) umgesetzt. Wenn eine öffentliche Einrichtung in bestimmten Produktkategorien als Lead Buyer bezeichnet wird, sind andere öffentliche Institutionen verpflichtet, diese Produkte über den Lead Buyer zu beziehen. Das Konzept unterscheidet sich von der Funktionsweise der zentralen Vergabestellen, da Lead Buyer in erster Linie für den Eigenbedarf beschaffen. Das Konzept arbeitet aber auch nach bestimmten übergreifenden Prinzipien, die bei kollaborativen Beschaffungsverfahren und zentralen Institutionen üblich sind. Zu diesen Grundsätzen gehören die Einbeziehung diversen Bedarfs und die Übertragung der Aufsicht über die Auftragsausführung an dezentrale Auftraggeber.

Hinsichtlich der Rolle der zentralen Vergabestellen auf Landesebene zeigen Analysen, dass die Hauptaufgabe zentraler Landesvergabestellen meist die Verwaltung von Rahmenverträgen für den Abruf durch andere Auftraggeber auf Landesebene ist. Einige zentrale Vergabestellen wie die des Landes Berlin haben ihre Rolle jedoch auf Ad-hoc-Unterstützung und Schulung ausgedehnt (siehe Abbildung 3.7).

Abbildung 3.7. Die Rolle der zentralen Vergabestellen auf Länderebene in Deutschland

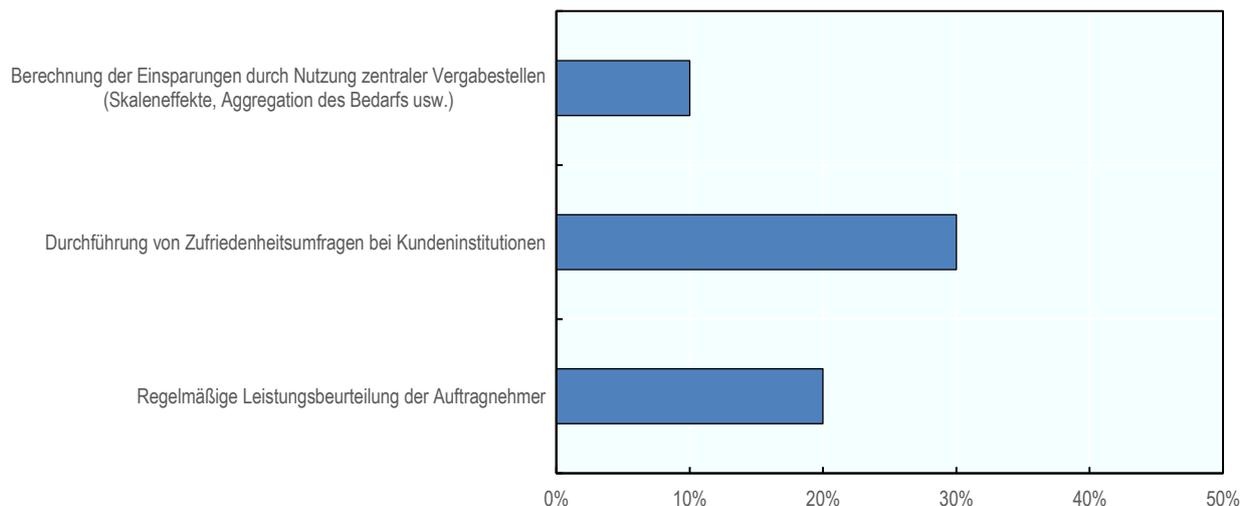


Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Die häufigste Tätigkeit der zentralen Vergabestellen auf Landesebene ist die Umsetzung von Rahmenvereinbarungen im Auftrag der Auftraggeber. Allerdings führen die zentralen Vergabestellen auf Landesebene und die öffentlichen Auftraggeber die Bedarfserhebung auch ad-hoc durch informelle Kontakte durch. Eine interessante Ausnahme bildet die zentrale Vergabestelle in Niedersachsen, die Umfragen bei Kundeninstitutionen gründlich durchführt und vergangene Ausgaben im Bereich Beschaffung analysiert. Wie im Folgenden näher erläutert, könnte der Grund für die Durchführung einer stärkeren Bedarfsanalyse durch diese zentralen Vergabestellen in ihrem spezifischen Status als Großbeschaffer liegen.

Staaten führen selten Analysen der Betriebseffizienz und der finanziellen Folgen ihrer zentralen Vergabestellen durch. Interessanterweise wird das erste und häufigste Ziel der zentralen Vergabestellen – die Erzielung von Einsparungen durch Zentralisierung – in den Bundesländern am wenigsten gemessen (siehe Abbildung 3.8).

Abbildung 3.8. Messung der Leistung von zentralen Vergabestellen in den Bundesländern



Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Tatsächlich hat nur eine einzige Institution, die zentrale Vergabestelle von Schleswig-Holstein, von Einsparungsanalysen berichtet, die Einsparungen durch Einsatz zentraler Beschaffungsinstrumente berechnen. Ein weiteres Bundesland, Nordrhein-Westfalen, ist dabei, eine Methodologie zur Berechnung der Einsparungen durch Zentralisierungsinitiativen zu definieren. Allerdings ist Nordrhein-Westfalen eines der wenigen Länder, das keine zentrale Vergabestelle hat, sondern das Konzept des Lead Buyers anwendet.

Feld 3.6. Alternativen für die Institutionalisierung von zentralen Vergabestellen: Der Fall Niedersachsen

Anfang der 2000er Jahre hat das Land Niedersachsen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auf Landesebene einen starken zentralen Ansatz verfolgt. Es ermächtigte fünf verschiedene zentrale Vergabestellen, Waren, Dienstleistungen, Bauleistungen und Infrastruktur zu beschaffen. Zwei Vergabestellen fallen in die Zuständigkeit des Ministeriums für Inneres und Sport. Diese sind:

- das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN), ein 2001 gegründetes Staatsunternehmen
- IT.Niedersachsen, eine Behörde, die 2013 die Nachfolge des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) angetreten hat.

Grundsätzlich sind alle direkten Verwaltungen in Niedersachsen verpflichtet, über diese beiden zentralen Vergabestellen zu beschaffen. Indirekte öffentliche Verwaltungen können sich den bestehenden kollaborativen Beschaffungsinstrumenten anschließen. Um zentralisierte Werkzeuge zu verwalten, haben beide zentrale Vergabestellen auch elektronische Plattformen entwickelt, auf denen einzelne Auftraggeber entsprechend ihres Bedarfes Waren und Dienstleistungen abrufen können.

IT.Niedersachsen ist für die Beschaffungsverfahren für Waren und Dienstleistungen im Bereich der Informationstechnologie und Telekommunikation zuständig. Das LZN hat ein allgemeineres Mandat, da es für die Beschaffung aller anderen Waren und Dienstleistungen mit Ausnahme von öffentlichen Gebäuden und Infrastruktur zuständig ist.

Das LZN versorgt mehr als 2 300 Büros des Landes Niedersachsen. Mehr als 100 000 standardisierte Artikel sind aus rund 40 Katalogen über das Online-System abrufbar. IT.Niedersachsen bietet ein zentrales Beschaffungssystem mit IT-Hard- und Software für rund 50 000 Anwender.

Neben Aggregationsstrategien, die zur Umsetzung von Rahmenvereinbarungen führen, unterstützen diese Unternehmen auch die individuelle Beschaffung der Auftraggeber. Beide gemeinnützigen Einrichtungen werden durch feste Gebühren, die zu den Preisen von Standardprodukten addiert werden, und auf Kostendeckungsbasis für Ad-hoc-Dienste finanziert.

Derzeit integriert IT.Niedersachsen einige der Hauptziele der Niedersächsischen Digitalstrategie 2025 in seine Vergabestrategien. Diese Strategie bekräftigt die Bedeutung eines zentralisierten und standardisierten öffentlichen Auftragswesens für die Erreichung breiterer Ziele, wie größerer Datensicherheit und Interoperabilität. Sie betont auch, wie wichtig es ist, dass qualifizierte Beschaffer den Bedarf einzelner Auftraggeber unterstützen.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Feld 3.7. Die Nutzung zentraler Vergabestellen erhöhen: Der Fall Schleswig-Holstein

Die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) ist eine Anstalt in Landesbesitz, die für die Verwaltung aller öffentlichen Gebäude im Land zuständig ist. Die GMSH dient auch als zentrale Vergabestelle für Waren und Dienstleistungen aller Art.

Ein bemerkenswertes Merkmal dieser zentralen Vergabestelle ist ihr Betriebsmodell. Während die meisten zentralen Vergabestellen im Auftrag von Auftraggebern beschaffen, die bei Bedarf Einzelaufträge erteilen, fungiert die GMSH als Großhändler. Das bedeutet, dass die GMSH Produkte kauft und an andere öffentliche Auftraggeber weiterverkauft. Dieses Modell ist in OECD-Ländern nicht üblich, aber es existiert in Frankreich mit der nationalen zentralen Vergabestelle UGAP (Union des Groupements d'Achats Publics). Solche Großhandelsmodelle werden in der Regel über Umsatzerlöse finanziert.

Das gesamte Beschaffungsvolumen, das von der GMSH im Jahr 2017 verwaltet wurde, belief sich auf rund 350 Millionen EUR. Diese Zahl entspricht dem durchschnittlichen jährlichen Beschaffungsniveau. Vor 2017 gab es für die GMSH zwei Jahre lang außergewöhnliche Beschaffungsinvestitionen (rund 650 Millionen EUR), da das Land umfassende Bauarbeiten zur Aufnahme von Flüchtlingen durchführte.

Alle Behörden der Landesverwaltung in Schleswig-Holstein sind verpflichtet, die zentralen Beschaffungsdienste der GMSH zu nutzen. Andere öffentliche Institutionen und Kommunen können auf freiwilliger Basis zentralisierte Beschaffungsinstrumente nutzen. In den letzten Jahren stieg die Nutzung der Dienst von GMSH stetig an, weil öffentliche Auftraggeber zunehmend deren Nutzen erkennen und für sich zu nutzen verstehen: jedes Jahr wurden 10% mehr Beschaffungsvorhaben von GMSH durchgeführt, und das auf freiwilliger Basis auf Anfrage der Auftraggeber. Im Jahr 2016 berichteten mehr als 53% von 75 befragten Gemeinden, dass sie die Dienste der GMSH nutzten (Wegweiser, 2016^[25]).

Die Vorteile der Nutzung der GMSH wurden nach der Reorganisation der GMSH im Jahr 2005 und der Bildung eines Vertriebsteams besser hervorgehoben und kommuniziert. Diese strategische Neuausrichtung entsprach einem Gesetz der Landesregierung Schleswig-Holstein aus dem gleichen Jahr. Das Gesetz sah vor, dass die gesamte Landesverwaltung ihre Beschaffung über die GMSH durchführt.

Für bestimmte Produktkategorien wurden spezifische Aggregationsstrategien eingeführt, um den finanziellen Vorteil sowohl für die zentrale Vergabestelle (die den Kaufpreis um eine Marge erhöht) als auch für die öffentlichen Auftraggeber zu maximieren. Aufgrund ihres Betriebsmodells und ihrer Finanzierungsstruktur ist die GMSH angehalten, Produktkategorien zu identifizieren, bei denen Skaleneffekte zu erwarten sind.

Aus diesem Grund hat die GMSH eine spezielle Einheit für Standardisierung geschaffen, um sicherzustellen, dass Wirtschaftlichkeitsanalysen der Aggregation durch Rahmenverträge durchgeführt werden, wenn das gleiche Produkt mehr als fünfmal im Jahr bestellt wird. Abhängig von den vorteilhaftesten Ergebnissen werden Rahmenverträge entweder mit einem oder mehreren Auftragnehmern abgeschlossen. Diese Bemühungen haben zur verstärkten Nutzung von Rahmenverträgen geführt, deren Volumen 75% des gesamten Beschaffungsvolumens der GMSH ausmacht.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Handlungsvorschläge

Zentralisierungsinitiativen maximieren die Attraktivität und Wertigkeit ihrer Angebote, indem sie Strukturen und Instrumente an die spezifischen Ziele anpassen. Zu diesen Zielen gehören ein erhöhter finanzieller Nutzen, der sich aus Skaleneffekten und der Entwicklung von Beschaffungsexpertise zur Unterstützung dezentraler Vergabestellen ergibt.

Es bringt wirtschaftlichen Nutzen, Zentralisierungsstrategien – vom institutionellen Rahmen über Rollen bis hin zu Finanzierungssystemen – auf den Bedarf und die Erwartungen der Nutzer zuzuschneiden. Deutschland kann Zentralisierung an den Bedarf der öffentlichen Auftraggeber anpassen, indem es die strategische Ausrichtung zwischen verschiedenen Bedarfsträgern, die an Zentralisierungsbestrebungen beteiligt sind, weiter betont. Die deutschen Behörden könnten dabei vor allem:

- die Beziehung zwischen den zentralen Vergabestellen und der für die elektronische Plattform zuständigen Stelle verstärken, auf der standardisierte, zentralisierbare Produkte und Dienstleistungen bestellt werden
- die Betriebsmodelle von zentralen Vergabestellen an ihre Tätigkeit anpassen, also an spezifische Zentralisierungsziele und Merkmale der beschafften Produktkategorien

Diese Ziele könnten erreicht werden durch:

- eine Entscheidung über die verpflichtende oder freiwillige Nutzung von zentralen Vergabestellen für die Bundesverwaltung, je nach Zentralisierungsziel
- eine Definition der Rollen der zentralen Vergabestellen – sei es, um den Bedarf zu bündeln, einzelne Auftraggeber bei Ad-hoc-Beschaffungsprozessen zu unterstützen oder um Schulungsmaßnahmen zu entwickeln
- eine Anpassung der Finanzierungsstruktur der zentralen Vergabestellen an ihre jeweilige Rolle.

Deutschland könnte eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen ergreifen, um die Wirkung der zentralisierten Beschaffungsinstrumente zu maximieren. Maximale Wirkung könnte erreicht werden durch:

- Umsetzung einer strukturierten und automatisierten Methode zur Erfassung und Analyse des Bedarfs der öffentlichen Auftraggeber. Ein solches Verfahren könnte eine bessere Sichtbarkeit des geschätzten Beschaffungsvolumens der öffentlichen Auftraggeber ermöglichen. Es könnte den Behörden auch helfen, den wirksamen Einsatz zentralisierter Beschaffungsinstrumente zu beobachten und Bedarfsanalysen im Laufe der Zeit zu verfeinern.
- Entwicklung von Indikatoren, wie beispielsweise das Volumen der zentralisierten Beschaffung als Anteil am gesamten Beschaffungsvolumen, damit Behörden die potenziellen Vorteile der Zentralisierung besser verstehen
- Stärkung der Kommunikation mit Auftraggebern und Auftragnehmern über Vorteile der Zentralisierung. Eine stärkere Kommunikation würde eine stärkere Nutzung der zentralisierten Einkaufsmöglichkeiten und einen stärkeren Wettbewerb fördern. Auf Bundesebene könnte das KdB unter Berücksichtigung ihrer Koordinierungsrolle Kommunikationsstrategien entwickeln.
- Diversifizierung der Instrumente für kollaborative Beschaffungsinstrumente würde ergänzende Vorteile für die Zentralisierung bieten. Kollaborative Beschaffungsinstrumente sind z.B. dynamische Beschaffungssysteme und E-Kataloge.
- Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für die Stärkung des technologischen Umfelds zur Unterstützung der Umsetzung von Zentralisierungsstrategien, um die Analyse der Beschaffungsleistungsdaten zu verbessern.

Literaturverzeichnis

- Albano, G., A. Ballarin and M. Sparro (2010), “Framework Agreements and Repeated Purchases: The Basic Economics and a Case Study on the Acquisition of IT Services”, <http://ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC4/04EconomicsofProcurement/Paper4-1.pdf> (accessed on 5 February 2018). [22]
- Albano, G. and M. Sparro (2010), “Flexible Strategies for Centralized Public Procurement”, *Review of Economics and Institutions*, Vol. 1/2, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1887791 (accessed on 2 February 2018). [10]
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2016), *Geschäftsbericht 2016*, https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Geschaeftsbericht_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (accessed on 31 January 2018). [5]
- Church, J. and R. Ware (2000), “Industrial Organization: A Strategic Approach”, http://works.bepress.com/jeffrey_church/23 (accessed on 19 February 2018). [21]
- Crown Agents (2015), *Report on policy recommendations concerning the establishment of centralised public procurement bodies in Ukraine*, http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/11/Report-on-procurement-centralisation_ENG.pdf (accessed on 6 February 2018). [12]
- Danish Competition and Consumer Authority (2015), *Competition on public procurement through central framework agreements*, <https://www.en.kfst.dk/media/3299/20150416-coi.pdf> (accessed on 16 February 2018). [24]
- Dimitri, N., G. Piga and G. Spagnolo (2006), *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press, Cambridge, <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511492556>. [3]
- Europäische Kommission (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1> (accessed on 22 February 2018). [16]
- Europäische Kommission (o.J.), *Make better use of framework agreements*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_16.pdf (accessed on 20 February 2018). [23]
- Goodman, H. (2007), *Assessing the value for money of OG Cbuying.solutions*, Thirty-third Report of Session 2006–07 The Committee of Public Accounts, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpubacc/275/275.pdf> (accessed on 22 February 2018). [13]
- Infrastructure and Projects Authority (2016), *Assurance of benefits realisation in major projects*, <https://www.gov.uk/government/publications/assurance-of-benefits-realisation-in-major-projects> (accessed on 12 February 2018). [9]
- Karjalainen, K. (2009), *Challenges of Purchasing Empirical Evidence from Public Procurement*, Helsinki School of Economics, <http://epub.lib.aalto.fi/pdf/diss/a344.pdf> (accessed on 19 February 2018). [15]

- Kaufhaus des Bundes (2017), *Produktsortiment und Zuständigkeiten*, [6]
http://www.kdb.bund.de/SharedDocs/Downloads/02_kdb_subsite/gesetze_beschluesse_etc/Kategorien-Zust%C3%A4ndigkeiten.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (accessed on 16 July 2019).
- National Agency for Public Procurement, S. (2017), *Statistics on Public Procurement 2017 (Statistik om offentlig upphandling 2017)*, [17]
https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport-2017_5-statistik-om-offentlig-upphandling-2016.pdf (accessed on 22 February 2018).
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [4]
http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.
- OECD (2017), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [8]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264275188-en>.
- OECD (2016), *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas*, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf> (accessed on 9 February 2018). [7]
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, [1]
http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, [2]
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.
- OECD (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [20]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.
- OECD (2011), "Centralised Purchasing Systems in the European Union", *SIGMA Papers*, No. 47, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkqqv703xw-en>. [11]
- Sanchez-Graells, A. and I. Herrera Anchustegui (2016), "Impact of public procurement aggregation on competition. Risks, rationale and justification for the rules in Directive 2014/24", pp. 129-163, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2534496>. [14]
- Schotanus, F., J. Telgen and L. De Boer (2010), "Critical success factors for managing purchasing groups", *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 16, pp. 51-60, <http://dx.doi.org/10.1016/j.pursup.2009.10.002>. [18]
- Swedish National Agency for Public Procurement and Swedish Competition Authority (o.J.), *Statistics on Public Procurement 2017 (Statistik om offentlig upphandling 2017)*, [19]
http://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport-2017_5-statistik-om-offentlig-upphandling-2016.pdf (accessed on 16 February 2018).
- Wegweiser (2016), *Evaluierung des Gesetzes über die Sicherung von Tarifreue und Sozialstandards sowie fairen Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*, [25]
https://www.wegweiser.de/de/downloads/evalttg_abschlussgutachten.pdf (accessed on 29 January 2018).

4 Elektronische Vergabe in Deutschland

Im Zuge der breiteren Digitalisierung staatlicher Tätigkeiten verändert elektronische Vergabe (E-Vergabe) die Art und Weise, wie die öffentliche Hand und Privatwirtschaft interagieren. Zu den positiven Auswirkungen dieser Transformation gehören eine höhere Effizienz bei der Durchführung von Ausschreibungen, geringere Ausschreibungskosten für Unternehmen und Verbesserungen bei der Erhebung und Nutzung von Daten. Die jüngsten EU-Richtlinien haben Fristen für die Umsetzung der elektronischen Vergabe (E-Vergabe) in den EU-Mitgliedstaaten festgelegt, doch die geringe Reife bei elektronischen Vergabeverfahren stellt sowohl Vergabestellen als auch Auftragnehmer vor zeitliche Herausforderungen. In diesem Kapitel werden Hindernisse für die Umsetzung von E-Vergabe auf verschiedenen Ebenen der deutschen Verwaltung aufgezeigt. Insbesondere geht es um die Komplexität der technischen Rahmenbedingungen und die Notwendigkeit, die Visibilität von Informationen über öffentliche Beschaffung sowie die systematische Datenerfassung zu verbessern. Schließlich bietet das Kapitel Möglichkeiten für den Ausbau und die Systematisierung der Nutzung von E-Vergabe-Verfahren durch die Einbettung in Change-Management-Plänen, aufbauend auf dem Engagement der Interessensgruppen und der Verknüpfung von E-Vergabe mit der umfassenderen Digitalisierungsagenda in Deutschland.

Eine aktuelle Herausforderung für Staaten besteht darin, angemessen öffentliche Leistungen bereitzustellen und gleichzeitig den Haushaltsdruck zu begrenzen (OECD, 2017^[1]). Um dieser Herausforderung zu begegnen, haben viele Staaten Reformen durchgeführt, die darauf abzielen, die Effektivität der öffentlichen Hand zu erhöhen und gleichzeitig die Effizienz der Staatsausgaben zu verbessern. Digitalisierung staatlicher Tätigkeiten bietet die Möglichkeit, die Produktivität öffentlicher Bediensteter zu steigern und gleichzeitig die Interaktion des Staates mit Bürgern, Unternehmen und der Zivilgesellschaft tiefgreifend zu verbessern. Die *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* (OECD-Empfehlung des Rates für öffentliche Beschaffung) befürwortet den Einsatz elektronischer Vergabe (E-Vergabe) wenn es darum geht, staatliche Ziele durch einen strategischen Einsatz öffentlicher Beschaffung zu erreichen (siehe Feld 4.1).

Feld 4.1. *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* – Das Prinzip E-Vergabe

Der Rat:

VII. EMPFIEHLT, dass teilnehmende Regierungen das öffentliche Auftragswesen durch den Einsatz digitaler Technologien verbessern, um geeignete Innovationen im Bereich der elektronischen Vergabe während des gesamten Vergabezyklus zu unterstützen.

Zu diesem Zweck sollten Staaten, die der Empfehlung nachkommen, Folgendes tun:

i. Die neuesten Entwicklungen der Digitaltechnologie nutzen, die integrierte E-Vergabe-Lösungen für den gesamten Beschaffungszyklus ermöglichen. Informations- und Kommunikationstechnologien sollten im öffentlichen Auftragswesen eingesetzt werden, um Transparenz und Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen zu gewährleisten, den Wettbewerb zu erhöhen, Vergabe- und Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, Kosteneinsparungen voranzutreiben und Informationen aus dem Bereich der öffentlichen Beschaffung mit Informationen aus dem Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung zu verknüpfen.

ii. Modernste E-Vergabe-Tools einsetzen, die modular, flexibel, skalierbar und sicher sind, um Betriebskontinuität, Datenschutz und Integrität zu gewährleisten, eine faire Behandlung sicher zu stellen und sensible Daten zu schützen und gleichzeitig die Kernfunktionen und Merkmale bereitzustellen, die Innovationen ermöglichen. E-Vergabe-Tools sollten einfach zu bedienen und ihrem Zweck angemessen sein, zudem sollten sie so weit wie möglich über Vergabestellen hinweg vergleichbar sein; übermäßig komplizierte Systeme können Umsetzungsrisiken und Herausforderungen für neue Marktteilnehmer oder kleine und mittlere Unternehmen mit sich bringen.

Quelle: (OECD, 2015^[2]), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*,
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>.

Im Jahr 2012 legte die Europäische Union (EU) eine Nutzenabschätzung der Digitalisierung der öffentlichen Beschaffung in den Mitgliedstaaten vor. Zu den identifizierten Vorteilen gehören:

- erhebliche Einsparungen für alle Beteiligten
- vereinfachte und verkürzte Prozesse
- Verringerung des Bürokratie- und Verwaltungsaufwands
- erhöhte Transparenz
- mehr Innovation
- größere Chancen durch einen verbesserten Zugang der Unternehmen zu öffentlichen Beschaffungsmärkten, einschließlich größerer Chancen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) (Europäische Kommission, 2012^[3]).

E-Vergabe fördert die Verbreitung von Innovationen, Investitionen in wissensbasiertes Kapital sowie Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). E-Vergabe ermöglicht außerdem die Übertragung von Innovationen auf andere Wirtschaftsbereiche (OECD, 2015^[4]; OECD, 2013^[5]; OECD, 2011^[6]). Investitionen in E-Vergabe sind für Deutschland besonders wichtig. Die IKT-Ausgaben des Bundes gehören zu den niedrigsten unter den OECD-Ländern (OECD, 2015^[7]). Darüber hinaus behindern der begrenzte Einsatz elektronischer Verwaltungs- und Vergabetechniken sowie restriktive Vorschriften für bestimmte Sektoren (z. B. Telekommunikation) Wachstum und Wettbewerb (OECD, 2017^[1]).

Eine OECD-Studie zur deutschen Wirtschaftspolitik im Jahr 2017 ergab, dass die „öffentliche Verwaltung wenig Gebrauch von elektronischen Verwaltungs- und Vergabetechniken macht“ (OECD, 2017^[1]). Als Reaktion darauf legt Deutschland nun verstärkt einen Fokus auf Effektivitätssteigerung und Reichweitensteigerung der elektronischen Vergabe. Im Zuge der wachsenden Wertschätzung von E-Vergabe unternimmt Deutschland auch aufgrund des von der Europäischen Union (EU) vorgegebenen gesetzlichen Zeitrahmens Schritte zur erweiterten Nutzung von E-Vergabe. Die EU beabsichtigt mit diesen Zeitvorgaben einen Impuls zur Umsetzung von E-Vergabe in den Mitgliedsländern zu geben.

Wie erwähnt hat die zunehmende Verbreitung der E-Vergabe sowohl weltweit als auch in Deutschland zu Effizienzsteigerungen für Beschaffer und Auftragnehmer geführt (OECD, 2017^[8]). Diese Effizienzgewinne können jedoch untergraben werden, wenn die Systeme nicht darauf ausgelegt sind, Fehler und sich wiederholende Aufgaben zu vermeiden und Prozesse wie Datenerhebung zu rationalisieren. Die Vorteile von E-Vergabe mögen offensichtlich erscheinen, doch die Analyse des tatsächlichen Nutzens von E-Vergabe-Systemen steckt noch in den Kinderschuhen. 66% der OECD-Länder messen Effizienzgewinne oder Einsparungen durch E-Vergabe nicht. Wo der Einfluss von E-Vergabe nicht verstanden oder gemessen wird, werden positive Effekte von E-Vergabe noch nicht voll genutzt (OECD, 2017^[8]).

Befragungen der OECD von Interessenvertretern ergaben folgende Haupthindernisse für die Realisierung der vollen Vorteile von E-Vergabe in Deutschland:

- Viele Vergabestellen, insbesondere auf Ebene der Bundesländer und Kommunen, sind noch nicht auf die Nutzung von E-Vergabe-Plattformen zur Durchführung von Ausschreibungen oder zur vollständigen Abdeckung des Beschaffungszyklus übergegangen.
- Unternehmen in Deutschland haben keine fundierte Erfahrung mit der Nutzung von E-Vergabe bei der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen.
- Einige der derzeit genutzten E-Vergabe-Plattformen scheinen den nationalen Standards für den plattformübergreifenden Austausch von Vergabeinformationen nicht zu entsprechen; das gilt insbesondere für E-Vergabeplattformen in Kommunen.
- In Deutschland werden keine Daten über verschiedene E-Vergabe-Plattformen hinweg erfasst, so dass eine weitere, übergreifende Analyse nicht möglich ist.

- Deutschland nimmt keine Integration von relevanten Informationen über Vergabe mit andere Aktivitäten aus verschiedenen staatlichen Datenbanken auf Bundesebene vor, so dass auch hier keine weitere, übergreifende Analyse möglich ist.
- Systeme werden nicht auf breiter Basis eingesetzt, um andere Teile des Vergabezyklus zu verwalten, einschließlich Zahlungen und Vertragsausführung.

Die erneute Fokussierung auf E-Vergabe in Deutschland hat dazu geführt, dass eine Reihe von Aktivitäten zur Einhaltung der EU-Frist eingeleitet wurden. Der deutsche Ansatz zur Umsetzung dieser Initiativen und zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen wird darüber entscheiden, inwieweit potenzielle Vorteile von E-Vergabe vollständig ausgeschöpft werden. In diesem Kapitel werden der aktuelle Stand der E-Vergabe in Deutschland, seine Auswirkungen auf das Vergabesystem und die Initiativen zur Verbesserung analysiert. Ausgehend von einem Vergleich mit den Ansätzen in anderen Ländern gibt das Kapitel Empfehlungen für E-Vergabe in Deutschland, die mit internationalen bewährten Verfahren übereinstimmen.

4.1. Die Regulierungs- und Systemlandschaft für E-Vergabe in Deutschland

4.1.1. Mit der Umsetzung der jüngsten EU-Richtlinien hat Deutschland die Möglichkeit, die Nutzung von E-Vergabe zu verbessern.

Derzeit werden in Deutschland von Vergabestellen auf allen staatlichen Ebenen entweder: 1) E-Vergabe-Plattformen nicht konsequent genutzt; oder 2) eine Reihe von verschiedenen Plattformen genutzt. Durch diese fragmentierte Herangehensweise an E-Vergabe ist die Analyse und Überprüfung öffentlicher Beschaffung in Deutschland als Ganzes schwierig. Diese Fragmentierung führt außerdem zu Widersprüchlichkeiten in der Art und Weise, wie die Verwaltung mit dem Angebotsmarkt interagiert. Die Bundesregierung hat daher zusätzlich zu Digitalisierungsinitiativen im Bereich der öffentlichen Beschaffung im Besonderen die Erfassung von Daten von Vergabestellen angestoßen.

Um die Einführung der E-Vergabe in ganz Europa anzuregen und sicherzustellen, dass sowohl Staaten als auch Unternehmen von der Digitalisierung von Prozessen profitieren, haben die EU-Richtlinien von 2014 die Mitgliedstaaten verpflichtet, folgende Fristen einzuhalten:

- Ausschreibungen und die dazugehörigen Unterlagen für Vergabeverfahren mit einem Beschaffungswert oberhalb der EU-Schwellenwerte müssen seit April 2016 elektronisch zur Verfügung gestellt werden. (Jedes Land war verpflichtet, die überarbeitete EU-Richtlinie in seinem länderspezifischen Rechtssystem bis April 2016 umzusetzen.)
- Zentrale Vergabestellen waren verpflichtet, bis April 2017 auf vollelektronische Kommunikationsmittel, einschließlich der elektronischen Angebotsabgabe für Ausschreibungen oberhalb der EU-Schwellenwerte, umzusteigen.
- Die Einreichung von Angeboten auf elektronischem Weg wurde für alle Beschaffungsstellen und alle Beschaffungsvorhaben oberhalb der EU-Schwellenwerte ab Oktober 2018 (zwei Jahre nach der erwarteten Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie durch jedes Mitgliedsland) verbindlich vorgeschrieben (Europäische Kommission, 2016^[9]).

Der erste Schritt Deutschlands zur Erreichung dieser Meilensteine war die Reform des öffentlichen Auftragswesens des Bundes. Die jüngsten Reformen des deutschen Vergaberechts, die auf den EU-Richtlinien von 2014 basieren, zielten im Bereich der E-Vergabe auf folgende Ziele ab:

- Elektronische Kommunikation soll für alle Vergabeprozesse obligatorisch sein. Kleine kommunale Vergabestellen sowie KMU müssen jedoch einen flexiblen Zeitrahmen erhalten, um elektronische Prozesse vollständig zu umzusetzen.

- Derzeit gibt es keine verlässlichen Daten über das öffentliche Auftragswesen in Deutschland. Durch eine systematische Datenerhebung kann eine zuverlässige Statistik über das öffentliche Auftragswesen erstellt werden.

Um diese Ziele zu erreichen, wurden zwei gesetzliche Änderungen vorgenommen:

- Die Verpflichtung zur Nutzung elektronischer Kommunikation und die entsprechenden Elemente zur Implementierung wurden durch Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) umgesetzt.
- Es wurde eine Verordnung (Vergabestatistikverordnung, VergStatVO) erlassen, die die Erhebung von vergabebezogenen Daten vorschreibt (wie im Abschnitt 4.2.1 näher erläutert).

Der rechtliche Rahmen, der zur Nutzung elektronischer Kommunikation in Deutschland verpflichtet, umfasst alle wesentlichen Phasen des Vergabeverfahrens. Diese Phasen umfassen die Bereitstellung von Ausschreibungsunterlagen, die Beschreibung von Dienstleistungen in einer Online-Plattform, elektronische Angebotsabgabe und die Veröffentlichung von Ausschreibungen. Der Übergang zu elektronischen Kommunikationsmitteln ist für alle Prozesse im Geltungsbereich des Vergaberechts verpflichtend, unabhängig dessen, was gekauft wird (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017_[10]).

Die Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) wurde ebenfalls auf Ausschreibungen unterhalb der EU-Schwellenwerte ausgedehnt. Nach der überarbeiteten Gesetzgebung müssen Vergabestellen für Ausschreibungen oberhalb der EU-Schwellenwerte bis 2018 elektronische Kommunikationsverfahren umsetzen. Bei Ausschreibungen unterhalb des Schwellenwerts müssen Vergabestellen bis 2020 elektronische Kommunikation umsetzen. Ausgenommen hiervon ist die Vergabemethode der freihändigen Vergabe, die für Vergaben unter einem Wert von 25 000 EUR angewendet werden kann. Um über die Bundesebene hinaus wirksam zu werden, müssen diese Vorgaben in den Rechtsrahmen auf Landesebene aufgenommen werden. Ende 2017 war der Stadtstaat Hamburg das zweite Bundesland, das die geänderten Schwellenwerte umgesetzt hatte (Cosinex, 2017_[11]).

Im Zuge der Beratung der Mitgliedsländer bei der Umsetzung der Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung schlug die EU eine Reihe von Herangehensweisen für die Einführung von E-Vergabe-Tools auf nationaler Ebene vor (European Multi-Stakeholder Forum on e-Invoicing, 2016_[12]):

- Einzelne Institutionen der öffentlichen Hand können zu operativen Zwecken in eine zentral bereitgestellte Infrastruktur integriert werden, wie beispielsweise ein nationales Portal oder eine Reihe von Gateways, über die Transaktionen der öffentlichen Verwaltung erfasst und dann an die verschiedenen zentralen, lokalen und autonomen Stellen der Verwaltung verteilt werden.
- Da es keine zentral bereitgestellten Leitlinien gibt, können Vergabestellen völlig frei entscheiden und eigene E-Vergabe-Modelle umsetzen.
- Alternativ können Vergabestellen aufgefordert werden, eigene Modelle zu erstellen, die jedoch zentral bereitgestellten Richtlinien oder Normen entsprechen müssen.

Derzeit orientiert sich E-Vergabe in Deutschland am ehesten an der dritten Option (Vergabestellen können eigene Modelle etablieren, solange sie eng an zentral bereitgestellten Richtlinien ausgerichtet sind). Das föderale System in Deutschland bietet den Bundesländern ein hohes Maß an Autonomie bei Gesetzgebung und Politik. Jedes Land hat eine etablierte Arbeitsweise, die nicht immer mit anderen Bundesländern oder den Ansätzen der Bundesregierung übereinstimmt. Aus diesem Grund versucht die Bundesregierung mit Initiativen, Aktivitäten zu koordinieren und gemeinsame Standards zu etablieren. Als Folge können Vorteile einer standardisierten Arbeitsweise unter Wahrung der Autonomie der Bundesländer realisiert werden.

Trotz der größeren Kontrollfähigkeit des Bundes über Vergabestellen auf Bundesebene können Schwierigkeiten bei der Koordination von E-Vergabe auf Bundesebene entstehen. Zuweilen verfolgen verschiedene Bundesinstitutionen unterschiedliche Ansätze. Diese Fragmentierung illustriert die

Tatsache, dass Verantwortlichkeiten für das öffentliche Auftragswesen auf mehrere Bundesinstitutionen in Deutschland verteilt sind. Zum Beispiel:

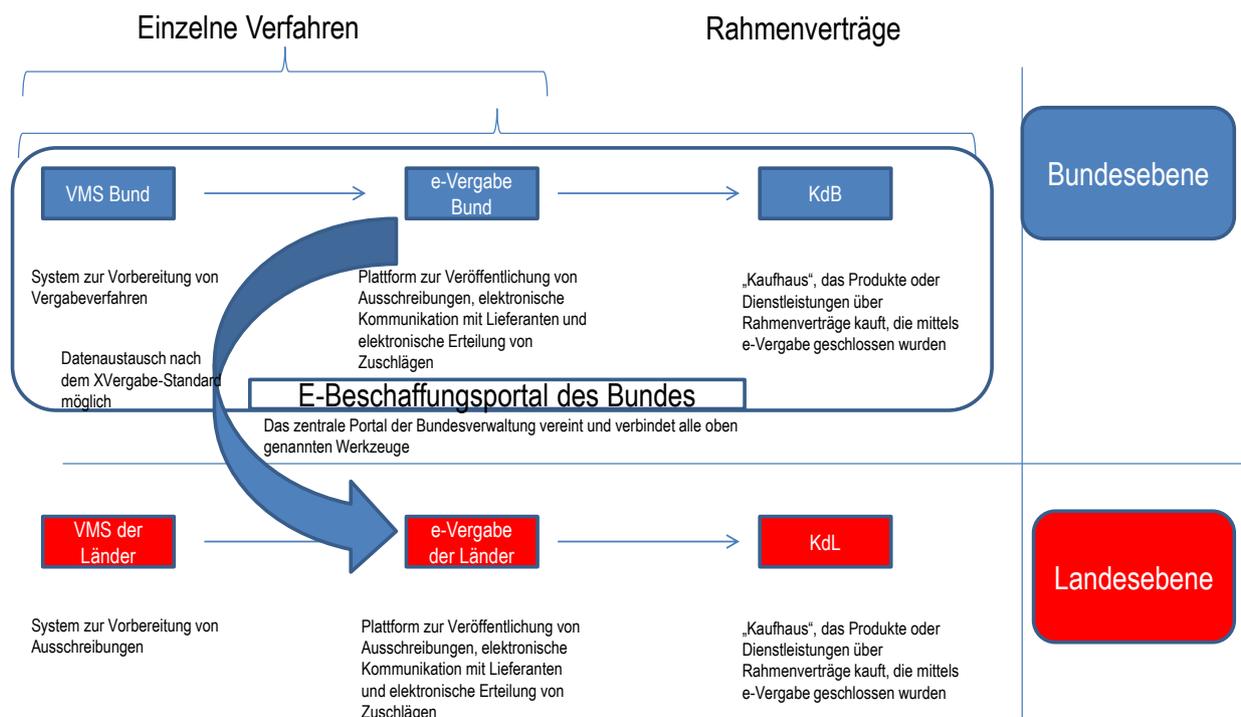
- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) regelt die Gesetzgebung zum Einsatz von E-Vergabe und alle daraus resultierenden statistischen Analysen von Vergabedaten.
- Das „Projekt E-Beschaffung“ wird vom Bundesministerium für Inneres, Bau und Heimat geleitet und von einer Einheit im Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA) entwickelt und umgesetzt.
- Eine eigene Einheit innerhalb des BeschA verwaltet das Kaufhaus des Bundes (KdB), ein E-Katalog-System für Produkte und Dienstleistungen aus Rahmenverträgen. Es ist jedoch zu beachten, dass vier verschiedene zentrale Vergabestellen diese Rahmenverträge entwickeln.

Der aktuelle Fokus auf E-Vergabe durch die Umsetzung der EU-Richtlinien bietet Deutschland die Möglichkeit, einen Ansatz zu finden, der auf verschiedenen staatlichen Ebenen harmonisiert werden kann. Verschiedene Interessengruppen sollten sich auf einen Ansatz einigen, um eine Abstimmung zwischen jenen Institutionen zu gewährleisten, die eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung der effektiven Umsetzung und Nutzung von E-Vergabe-Systemen spielen. Auf Bundesebene existiert derzeit eine interministerielle Arbeitsgruppe zur elektronischen Beschaffung (UAG E-Beschaffung). Durch die Einberufung einer breiteren Arbeitsgruppe für elektronische Beschaffung auf föderaler Ebene können jedoch alle relevanten Interessengruppen (einschließlich Vertretern der Privatwirtschaft) zusammengeführt werden, um sicherzustellen, dass Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Richtlinien nachgehalten werden können. Eine breitere Arbeitsgruppe würde es außerdem ermöglichen, Herangehensweisen auszutauschen, die auf eine langfristige Standardisierung abzielen.

4.1.2. Das fragmentierte E-Vergabe-Umfeld erfordert Koordination und Governance, um gemeinsame Standards und gegenseitigen Abgleich aufrechtzuerhalten.

Das föderale System Deutschlands und die Verteilung der Verantwortlichkeiten für E-Vergabe auf verschiedene Stellen haben zu einem fragmentierten Ansatz für E-Vergabe geführt. Die Unterschiede bei der E-Vergabe-Praxis in Deutschland zeigen sich deutlich in der Verbreitung verschiedener elektronischer Plattformen (siehe Abbildung 4.1).

Abbildung 4.1. E-Vergabe-Plattformen, die von Vergabestellen in ganz Deutschland genutzt werden



Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen; Befragungen.

Wie in Abbildung 4.1 gezeigt, hat das Fehlen einer verbindlichen E-Vergabe-Plattform für ganz Deutschland zu einem offenen E-Vergabe-Markt geführt. Eine Reihe von Unternehmen konkurrieren um die Erbringung von E-Vergabedienstleistungen für Vergabestellen, und sie konkurrieren dabei oft mit Plattformen, die vom Staat entwickelt wurden oder verwaltet werden. Für alle Bundesbehörden ist eine einheitliche E-Vergabe-Plattform verbindlich. Diese Plattform steht jedoch Ländern und Kommunen nicht zur Verfügung. Das bedeutet, dass durch den offenen E-Vergabe-Markt Dutzende Plattformen auf verschiedenen staatlichen Ebenen koexistieren. Um die Ausschreibungsverfahren für den Bund steuern zu können, müssen diese Plattformen dem öffentlichen Auftragswesen des Bundes entsprechen. Systeme auf Landesebene müssen den regionalen Unterschieden bei der Regulierung Rechnung tragen. Dieses System aus mehreren Plattformen, die auf unterschiedliche Vorschriften zugeschnitten sind, wirkt sich letztlich auf die Fähigkeit Deutschlands aus, Systeme bundesweit zu standardisieren.

Im Laufe der Zeit haben sich die E-Vergabe-Systeme und -Technologien weiterentwickelt. Portale, die das Internet als Kommunikationsmittel zur Unterstützung der traditionellen Vergabeverfahren nutzen, sind zu digitalen Tools herangewachsen, die den Vergabeprozess automatisieren und effizienter gestalten (Vereinte Nationen, 2006^[13]). Zum wesentlichen Vorteil moderner E-Vergabe-Systeme gehört die Fähigkeit, Wissen zu vermitteln und Beschaffer durch rechtliche Rahmenbedingungen zu führen, sowie die Fähigkeit, Beschaffer bei der Einhaltung von bewährten Verfahren der öffentlichen Beschaffung zu unterstützen (EBRD; UNCITRAL, 2015^[14]). Im fragmentierten Umfeld Deutschlands ist die Automatisierung und Standardisierung von Prozessen durch elektronische Werkzeuge jedoch immer schwieriger geworden. Dies ist bedauerlich, da Deutschlands Beschaffer auf mehr als 30 000 Vergabestellen verteilt sind (siehe Kapitel 6). Diese Streuung macht Wissenstransfer und Standardisierung noch wichtiger; beides kann die Fähigkeiten der Beschaffer besonders auf Landes- und kommunaler Ebene stärken.

Die Öffnung des E-Vergabemarktes für den Wettbewerb ging jedoch auch mit mehreren Vorteilen einher, wie z. B. die Möglichkeit der Vergabestellen, solche Plattformen frei auszuwählen, die ihren Bedürfnissen oder den Anforderungen bestimmter Vergabeverfahren am besten entsprechen. Die Öffnung des E-Vergabe-Marktes für den Wettbewerb bedeutet auch, dass E-Vergabe-Anbieter in der Lage sind, innovative Lösungen für Vergabestellen anzubieten. Das bedeutet, dass öffentliche Käufer nicht aus einem monopolisierten Markt wählen müssen, der von einem bestimmten Anbieter dominiert wird. Dies wiederum führt zu einem florierenden Markt.

Um die Herausforderungen der Fragmentierung zu bewältigen, hat die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen, um einen gewissen Grad an Standardisierung über die verschiedenen E-Vergabe-Systeme hinweg aufzubauen. Mit diesem gemeinsamen Standard versucht die Bundesregierung, Interoperabilität zwischen verschiedenen Plattformen in ganz Deutschland herzustellen. Dabei wurde ein gemeinsamer E-Vergabe-Standard namens „xVergabe“ entwickelt. xVergabe definiert nach Angaben von BeschA „einen plattformübergreifenden Daten- und Austauschprozessstandard zwischen Bieterkunden und Ausschreibungsplattformen, der die Kompatibilität der von verschiedenen Vergabeplattformen verarbeiteten Daten gewährleistet“. Ziel des Projekts xVergabe war es, eine breitere Beteiligung am digitalen Ausschreibungs- und Vergabeverfahren zu erreichen. Dies sollte nicht durch die Standardisierung von Softwareprodukten geschehen, sondern durch die Gewährleistung des Datenaustauschs zwischen verschiedenen Plattformen (Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, 2017^[15]). Als Ergebnis dieses Projekts werden die von einer Vergabestelle auf einer bestimmten Plattform ausgeschriebenen Angebote automatisch an alle anderen registrierten Plattformen sowie (falls zutreffend) an die Europäischen E-Vergabe-Plattform (TED) übermittelt.

Die Anforderungen von xVergabe an Plattformanbieter ermöglichen eine automatisierte Übermittlung von Ausschreibungsinformationen an die Bundesplattform (www.bund.de). Dadurch wird sichergestellt, dass Unternehmen in einem einzigen Portal alle Beschaffungsvorhaben mit einem Beschaffungswert von über 25 000 EUR einsehen können. Der xVergabe-Standard führt außerdem eine Funktion ein, die sicherstellt, dass einmal registrierte Unternehmen automatisch auf allen konformen Vergabeplattformen (auch auf Landesebene) registriert werden. Nach den von der OECD durchgeführten Befragungen ist xVergabe jedoch noch nicht auf allen staatlichen Ebenen weit verbreitet. Einige Bundesländer gaben beispielsweise an, dass die meisten Systeme zwar eine Verbindung zwischen ihrem System und der Plattform TED ermöglichen, dass jedoch einige E-Vergabe-Systeme keine Verbindung zum föderalen System herstellen können. Einige Behörden in Deutschland sind besorgt über die Sicherheit des Austauschs von Vergabeinformationen auf verschiedenen Plattformen. Gleichzeitig werden jedoch die meisten Ausschreibungen oberhalb des EU-Schwellenwertes automatisch an TED übermittelt. Diese Funktion wurde allerdings noch nicht flächendeckend implementiert, um eine deutschlandweite Vernetzung zu ermöglichen.

Infolgedessen ist in Deutschland eine Industrie spezialisierter Dienstleister gewachsen, die Unternehmen helfen soll, auf der großen Zahl von E-Vergabe-Plattformen geeignete Beschaffungsvorhaben zu identifizieren (Europäische Kommission, 2016^[16]). Nicht alle Unternehmen haben ausreichend Zeit und Ressourcen, um die große Zahl von Vergabeplattformen zu beobachten (oder die Beobachtung auszulagern). Dies erklärt, warum die Beteiligung von KMU an öffentlichen Ausschreibungen zurückgegangen ist (Europäische Kommission, 2017^[17]). Während der Anteil der mit KMU geschlossenen Verträge zugenommen hat, korreliert der Rückgang der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen mit einem Rückgang der Zahl der Unternehmen, die ihr Angebot elektronisch abgeben (Europäische Kommission, 2016^[18]).

In den neuen EU-Richtlinien wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Instrumente und Vorrichtungen, die für die elektronische Übermittlung von Ausschreibungsinformationen verwendet werden, diskriminierungsfrei, allgemein verfügbar, interoperabel und im Einklang mit den Grundsätzen der *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* (OECD-Empfehlung des Rates über das öffentliche Auftragswesen) sein sollten. Dies bedeutet, dass elektronische Plattformen die Möglichkeiten eines

Unternehmens, an einem öffentlichen Vergabeverfahren teilzunehmen, nicht einschränken sollten. So kann beispielsweise eine Plattform, die von einer Vergabestelle genutzt wird, ein Unternehmen nicht verpflichten, Software zu kaufen, die für die Beantwortung von Ausschreibungen nicht allgemein verfügbar ist.

Die Sicherstellung der Konformität der auf Bundesebene betriebenen Plattformen mit den xVergabe- und EU-Richtlinien erfordert eine kontinuierliche Steuerung und Aufsicht durch den Bund. Ein systemweites Monitoring kann in einer dezentralen Umgebung jedoch eine Herausforderung sein. Wie in Feld 4.2 gezeigt, hat die italienische Regierung mit spezialisierten regionalen Stellen zusammengearbeitet, um den Einsatz von E-Vergabe anzuregen und die Datenerfassung verschiedener Regionen zu koordinieren.

Feld 4.2. Regionale Koordination von E-Vergabe in Italien

Die Landschaft des öffentlichen Auftragswesens in Italien ist komplex. Eine zentrale Vergabestelle, Consip, ist für zentrale Vergabe, E-Vergabe und die Aufsicht von rund 36 000 Vergabestellen zuständig. Nur 13 Ministerien sind in Italien auf nationaler Ebene tätig. Gleichzeitig ist die lokale Regierung in 20 Regionen, 110 Provinzen und 8 101 Gemeinden aufgeteilt.

Um Consip bei der Koordinierung der Beschaffungsaktivitäten im ganzen Land zu unterstützen, hat Italien in 2014 bestimmte rechtliche Befugnisse an eine ständige Gruppe von „Aggregatoren“ für das öffentliche Auftragswesen übertragen. Zu den 35 Instituten, die dieser Behörde unterstellt sind, gehören 21 regionale zentrale Vergabestellen, Consip selbst und eine ausgewählte Anzahl Kommunen. Italien hat dann im Jahr 2015 eine ständige technische Arbeitsgruppe eingerichtet, die es Vertretern der 35 Institutionen ermöglicht, ihre Ziele zu koordinieren. Zu diesen Zielen gehören:

- Koordinierter Planungsaktivitäten
- Stärkung der Fähigkeiten im Bereich der Bedarfsprognose
- Erhebung von Daten über den Bedarf der öffentlichen Verwaltungen
- Festlegung gemeinsamer Methoden und Terminologie
- Aufbau einer gemeinsamen und vollständigen Datenbank, um den politischen Entscheidungsträgern Informationen zur Verfügung zu stellen
- Analyse der Auswirkungen der Nachfrageaggregation
- Definition und Verbreitung von *Best Practices*
- Förderung des Einsatzes von E-Vergabe.

Die italienische nationale Antikorruptionsbehörde (ANAC) übersieht die Arbeit der zentralen Vergabestellen, die Nachfrage bündeln. Die ANAC stellt sicher, dass jede zentrale Vergabestelle qualifiziert ist, ihre Arbeit auf der Grundlage einer Reihe von grundlegenden und zusätzlichen Anforderungen durchzuführen:

1. **grundlegend:** unter anderem angemessene Organisationsstruktur, Qualifikationsniveau der Mitarbeiter, Schulung der Mitarbeiter und Einhaltung der Zahlungsbedingungen;
2. **zusätzlich:** Qualitätszertifikate, Anzahl der eingegangenen Beschwerden, Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel und Verwendung von Sozial- und Umweltkriterien, unter anderem.

Quelle: Russo (2016), *General Presentation on Consip*, <http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2017/01/Chile-12-Dec-consip-general-presentation-.ppt>.

Um die zunehmende Verbreitung von E-Vergabe in Deutschland zu bewältigen und Unternehmen die Identifizierung und Reaktion auf Ausschreibungen zu erleichtern, sind Mechanismen zur Stärkung der

Kontrolle über die Nutzung von E-Vergabe durch Bundesbehörden erforderlich. Jede Governance Struktur muss auch berücksichtigen, wie die Umsetzung von xVergabe durch Anbieter von E-Vergabe-Systemen überprüft und gefördert wird. Gleichzeitig sollte die Regierung weiterhin mit Partnern auf Landesebene zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die von verschiedenen Anbieter entwickelten E-Vergabe-Plattformen nationalen Standards entsprechen.

4.2. Erkenntnisgewinn durch eine effiziente Datenerfassung und -analyse im Bereich der öffentlichen Beschaffung

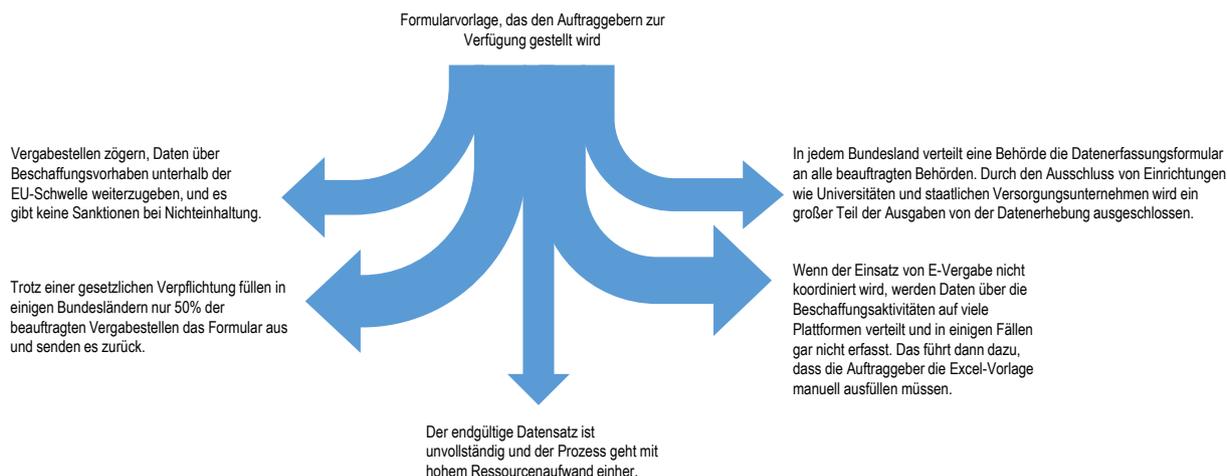
4.2.1. Behörden könnten auf xVergabe und einer verstärkten Automatisierung im gesamten System aufbauen, um eine ganzheitlichere Statistik der öffentlichen Beschaffung für Deutschland zu entwickeln.

Bei der Umsetzung der EU-Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe in deutsches Bundesrecht hat sich die Bundesregierung bemüht, im Bereich der E-Vergabe über die EU-Anforderungen hinauszugehen. Dabei versuchte die Regierung, vor allem solche Maßnahmen für eine zentrale Erfassung von Vergabedaten zu ergreifen, die eine weitergehende Analyse ermöglichen. Anschließend wurde in Deutschland eine Verordnung (Vergabestatistikverordnung, VergStatVO) erlassen, die die Erhebung von Vergabebezogenen Daten vorschreibt. Die Absicht der Bundesregierung, Vergabedaten zu erheben, steht im Einklang mit international bewährten Ansätzen. So ist beispielsweise ein wesentlicher Vorteil der E-Vergabe für viele Länder, dass elektronische Systeme die Erhebung und Verwendung vergabebezogener Daten erleichtern. Laut einer Deloitte-Umfrage unter Chief Procurement Officers (CPOs) der Privatwirtschaft sind 65% der CPOs der Meinung, dass Analytik der Technologiebereich ist, der in den nächsten zwei Jahren den größten Einfluss auf öffentliche Beschaffung haben wird (Deloitte UK, 2017^[19]).

Die im April 2016 verabschiedete VergStatVO verpflichtet alle Vergabestellen dazu, Informationen über ihre Vergabeaktivitäten vorzulegen. Alle Ausschreibungen über 25 000 EUR, die von Vergabestellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene durchgeführt werden, sind verpflichtet, eine umfassende Reihe von Informationen im Zusammenhang mit der Ausschreibung vorzulegen (z. B. den Beschaffungswert, die Art des angewandten Verfahrens, Auswahlkriterien und eine Reihe von Informationen über die Vergabestelle und den Wirtschaftsteilnehmer).

Gleichzeitig hat die Bundesregierung anerkannt, dass es derzeit keinen Mechanismus zur automatischen Erhebung und Übermittlung der von der VergStatVO geforderten Daten gibt. Aus diesem Grund gewährt die VergStatVO eine Übergangsfrist, in der die Vergabestellen Daten manuell übermitteln können, bis die erforderliche Infrastruktur vorhanden ist. Den Vergabestellen wird jährlich eine Vorlage im Excel-Format zugesandt, um die Datenerfassung zu erleichtern. Dieser Prozess hat zu Fehlern geführt. Die manuelle Dateneingabe erhöht auch den Verwaltungsaufwand für die Vergabestellen. Es war eine wichtige Verpflichtung für Institutionen auf allen staatlichen Ebenen, Daten aus den Hunderttausenden von Vergabeaktivitäten, die jedes Jahr durchgeführt werden, zu dokumentieren, zu sammeln, zu analysieren, zu synthetisieren und neu zu formatieren. Trotz der gesetzlichen Verpflichtung zur Einhaltung waren die Rücklaufquoten der Vergabestellen auf allen staatlichen Ebenen niedrig. So ergab beispielsweise eine OECD-Befragung mit einem deutschen Bundesland, dass sie eine Rücklaufquote von 50% hatten. Einige der Herausforderungen, die während des Datenerhebungsprozesses auftreten, sind in Abbildung 4.2 aufgeführt.

Abbildung 4.2. Verteilung von Vergabedaten in einem bundesweiten Datenerfassungsprozess



Quelle: Illustration der Autoren.

Angesichts der Bedeutung der Erhebung von Vergabedaten und des Zeit- und Arbeitsaufwands, den die Vergabestellen bei der Erfüllung der neuen Berichtspflichten haben, ist ein Fokus auf der integrierten Sammlung, Speicherung und Verwendung von Daten von mehreren Plattformen entscheidend. Im Projekt xVergabe ist es gelungen, einen Weg zu finden, wie Vergabedaten zwischen den Plattformen übertragen werden können. Das Projekt ist derzeit nicht so konzipiert, dass es Verfahren zur Erhebung und Zentralisierung von Daten über Beschaffungsaktivitäten auf verschiedenen Plattformen umfasst. Während also Informationen über eine einzelne Ausschreibung auf mehreren Plattformen ausgetauscht werden sollten, lag der Schwerpunkt nicht darauf, wie diese Plattformen Informationen über mehrere Ausschreibungen sammeln könnten, damit die Informationen auch angemessen analysiert werden können. Durch den effektiveren Einsatz von xVergabe zur Automatisierung des Datenerhebungsprozesses würde die Qualität und Quantität der erfassten Daten erheblich verbessert. Dies würde auch zu einer Verringerung des derzeitigen Verwaltungsaufwands für die Vergabestellen beitragen.

Die aktuellen Herausforderungen bei der Datenerhebung untergraben die Versuche Deutschlands, öffentliche Beschaffung auf ihren wirtschaftlichen Einfluss hin zu analysieren, Ineffizienzen zu identifizieren und Zielfortschritte zu messen. Die Erhebung von Daten zur öffentlichen Beschaffung kann politische Entscheidungsträger dabei unterstützen, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie öffentliche Beschaffung zu staatlichen Zielen wie Wirtschaftsleistung und Produktivität beiträgt. Daten können auch dem breiteren Zweck dienen, einen offeneren und transparenteren Staat zu fördern, öffentliches Vertrauen aufzubauen und den Bedürfnissen eines breiten Spektrums von Interessengruppen gerecht zu werden. Bei der Arbeit mit einem unvollständigen Datensatz gibt es jedoch Einschränkungen in der Effektivität der Daten. Einige dieser Einschränkungen sind im Falle Deutschlands besonders ausgeprägt, aufgrund des Aufwands und der Ressourcen, die für die Durchführung des laufenden manuellen Erfassungsprozesses erforderlich sind. Dieser Prozess kann verbessert werden, indem bestehende E-Vergabe-Systeme zur Datenerfassung genutzt werden.

4.2.2. Die Festlegung einer Datenmanagementstrategie kann Formate, Verortung und Verwendung von Vergabedaten klarer strukturieren.

Der derzeitige Prozess der Datenerhebung in Deutschland ist nicht nur für die Vergabestellen aufwändig, sondern erfordert auch zusätzlichen Aufwand vor einer etwaigen Analyse. Daten, die über Tabellendokumente mit einer Reihe von offenen Textfeldern gesammelt werden, erfordern oft eine

gewisse Bereinigung, bevor Ergebnisse zusammengeführt und analysiert werden können. Darüber hinaus ist es möglicherweise nicht einfach, die Ergebnisse dieser Daten zur Identifizierung von Trends und Problemen zu nutzen.

In den Vereinigten Staaten stellte das Fehlen eines breit angelegten E-Vergabe-Systems für die US-Bundesregierung eine Herausforderung für die Datenerfassung dar. Als Reaktion darauf entwickelte die Regierung eine elektronische Lösung zur Erfassung von Vergabedaten in einer fragmentierten E-Vergabe-Umgebung durch ein Format, das es schnell und einfach ermöglicht hat, Vergabedaten für Erkenntnisgewinne zu nutzen (siehe Feld 4.3).

Feld 4.3. Elektronische Datenerhebung durch die US-Bundesregierung

In den Vereinigten Staaten wurde eine Reihe von elektronischen Lösungen für Vergabestellen auf Bundesebene zur Verfügung gestellt. Vergabestellen müssen Informationen über föderale Ausgaben an das Informationssystem für öffentliche Beschaffung des Bundes übermitteln. Aufträge der Bundesebene über einem Wert von 3 500 USD (sowie Verträge, die nachträglich geändert werden) müssen ebenfalls an das Datensystem für öffentliche Beschaffung des Bundes übermittelt werden.

Die US-Bundesregierung verwendet die in diesem System gespeicherten Daten zur Messung und Bewertung: 1) der Auswirkungen der föderalen öffentlichen Beschaffung auf die gesamte Bundeswirtschaft; 2) inwiefern Unternehmen in verschiedenen sozioökonomischen Kategorien Aufträge erhalten; 3) um Auswirkungen eines vollständigen und offenen Wettbewerbs auf den Akquisitionsprozess zu verstehen; und 4) um politische Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Beschaffung zu planen. Diese Analysen werden durch die Verwendung von eindeutigen Identifizierungsmerkmalen ermöglicht. Die Identifizierungsmerkmale verbinden die gesammelten Informationen mit anderen Systemen, die Informationen über diese Unternehmen enthalten. Jedes Unternehmen erhält einen Code, durch den Behörden die Transaktionen mit anderen Informationen wie Unternehmensgröße und Steuerinformationen zu vergleichen können.

Das System für Auftragsmanagement (SAM, System of Award Management) ist eine separate Datenbank, in der sich Unternehmen registrieren müssen, bevor sie Dienstleistungen für den Bund anbieten (und erbringen) können. SAM ermöglicht es öffentlichen Auftraggebern und Auftragnehmern, nach Unternehmen auf der Grundlage von Fähigkeiten, Größe, Standort, Erfahrung und Inhaberschaft zu suchen. In Verbindung mit Informationen im Informationssystem für öffentliche Beschaffung des Bundes kann der Bund den Erfolg von verschiedenen Typen von Auftragnehmern bei öffentlichen Ausschreibungen analysieren, so unter anderem den Erfolg von KMU, Unternehmen im Besitz von Frauen, Veteranen und Minderheiten sowie Unternehmen in wirtschaftlich schwierigen Gebieten.

Aufträge können auch auf spezielle Ausgabenkategorien ausgerichtet werden, um die Ausgaben auf einer detaillierteren Ebene zu analysieren. So hat die Regierung beispielsweise individuelle Codes für Naturkatastrophen festgelegt. Die damit verbundenen Verträge sind an den Kodex für Naturkatastrophen angepasst, um die Ausgaben für Wiederaufbaumaßnahmen nachverfolgen zu können.

Quelle: General Services Administration (o.J.), *Federal Procurement Data System*, https://www.fpds.gov/fpdsng_cms/index.php/en/reports.html.

In Deutschland hat das Projekt xVergabe Standards für Datenformate festgelegt, so dass Vergabeinformationen plattformübergreifend übertragen werden können. Während diese Standards jedoch besonderes Augenmerk auf die Übertragung von Datenpaketen legen, gibt es keine einheitliche Regel, in welchem Format die Ausschreibungsunterlagen erstellt werden müssen. In diesem

Zusammenhang wenden Staaten in aller Welt zunehmend Datenmanagementstrategien an, die sich an offenen Datenstandards orientieren.

Die Verwendung offener Datenstandards kann viele positive Effekte haben, darunter eine verstärkte Rechenschaftspflicht und vertiefte Analysefähigkeit auf der Basis von Beschaffungsdaten (siehe Feld 4.4). In vielen der derzeit bundesweit eingesetzten Systeme ist der Prozess zur Schaffung von Transparenz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Auftragswesen mit der Offenlegung einer großen Anzahl von Dokumenten in Formaten wie gescannten PDF-Dateien verbunden. Dies bedeutet, dass Kontrollinstanzen und andere Interessengruppen (z. B. Wirtschaftsprüfer oder die Öffentlichkeit) erhebliche Anstrengungen und Ressourcen aufwenden müssen, um Trends oder Einzelfälle zu identifizieren, die einer Untersuchung bedürfen. So ist beispielsweise das kollusive Verhalten eine bedeutende Gefahr für Wettbewerb. Wettbewerbsbehörden können Beschaffungsdaten in einem offenen Format nutzen, um solches Verhalten zu erkennen und zu verhindern. Rechenschaftspflicht für Staatsausgaben abzusichern erfordert daher unter anderem die Offenlegung hochwertiger Daten in einem Format, das es Analysten ermöglicht, Trends und Ausnahmen zu erkennen.

Feld 4.4. Die Open Government Data-Bewegung fördert die effektive Erfassung und Nutzung von Daten zur öffentlichen Beschaffung

Laut OECD ist Open Government Data „eine Philosophie, und zunehmend eine Reihe von Richtlinien, die Transparenz, Rechenschaftspflicht und Wertschöpfung fördert, indem sie Daten des Staates allen zugänglich macht“ (OECD, 2018_[20]). Die Offenlegung von Daten trägt der Bedeutung harmonisierter Verfahren zur Datenerfassung Rechnung, und das auch im Bereich öffentlicher Beschaffung. Offene Daten können durch hocheffiziente Vergabeverfahren erreicht werden, die auf die Bedürfnisse von Beschaffern und Unternehmen zugeschnitten sind. Aufgrund des Nutzens von Transparenz, Rechenschaftspflicht und Wertschöpfung werden offene Daten zunehmend als ein wichtiges öffentliches Gut angesehen.

Die Offenlegung von Daten im Bereich der öffentlichen Beschaffung kann schwierig sein, da die Daten zu öffentliche Aufträgen oft unvollständig sind. Das ist häufig der Fall, weil sie nicht alle Vergabephasen (einschließlich Zahlung und Lieferung) abdecken oder weil bestimmte Prozesse undokumentiert gelassen oder in divergierenden Formaten erfasst wurden. Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden in zahlreichen Ministerien können Daten außerdem fragmentiert sein. Des Weiteren können Daten weitgehend ungenutzt bleiben.

Die Open Government Data-Bewegung betrachtet die Verfügbarkeit hochwertiger Daten zusammen mit der Anwendung von Big-Data-Analytik zur Stärkung ihrer Interpretation als unverzichtbare Voraussetzungen für die Unterstützung einer effizienteren Nutzung öffentlicher Ressourcen und verantwortungsvollerer Staatstätigkeit. Die Anwendung von Big-Data-Analytik-Techniken auf Daten zur öffentlichen Beschaffung kann eine Reihe von Möglichkeiten für eine solidere Politikgestaltung, eine stärkere Aufsicht über die Aktivitäten von Staaten und die Bewertung der Leistung der Staaten bieten. Der Übergang von offenen Vergabeinformationen (die unlesbare und unflexible Formate wie PDF-Dateien beinhalten können) zu Offenlegung von Daten zu Verträgen unterstützt diese Ziele. Denn offene Daten aus Verträgen ermöglichen es eher, Daten zu erfassen und für Analysezwecke zu nutzen.

Einige konkrete Vorteile, die Open Government Data bringen, sind:

- **Beurteilung des Organisationsverhaltens:** Die Verknüpfung offener Daten über mehrere Transaktionen im Laufe der Zeit (wie Daten über einzelne Ausschreibungen, Organisationen, Programme lokaler Regierungen und staatliche Programme) kann Beschaffern helfen, Muster im Verhalten der Organisation, Entscheidungen, Investitionen und mehr zu beobachten.

- **Die Einbettung neuer Leistungsindikatoren in die Politikgestaltung:** Die Verknüpfung von Daten über öffentliche Beschaffung mit anderen Verwaltungsdatensätzen, wie beispielsweise nationalen Unternehmensregistern, kann neue Beweisquellen und Statistiken zur Messung der Regierungsleistung liefern.
- **Einsatz von Marktanalysen zur Erkennung von kollusivem Verhalten:** Staaten nutzen Daten über öffentliche Beschaffung zunehmend auf innovative Weise, um Absprachen zwischen Unternehmen aufzudecken und wettbewerbswidriges Verhalten zu ahnden (Cingolani et al., 2016^[21]). Anzeichen von kollusivem Verhalten können durch die Analyse von preisbezogenen Variablen wie: Verteilung der Angebote, spezifische Angebotsmuster wie Angebotsrotation oder Angebotsunterdrückung und marktstrukturbezogenen Variablen wie Marktkonzentration erkannt werden.
- **Staaten zur Verantwortung ziehen und staatliche Ausgaben schützen:** Die jüngsten Entwicklungen zeigen, dass viele offene Datenportale von Organisationen der Zivilgesellschaft eingerichtet werden, um Staaten im Bezug auf Effizienz und Transparenz bei staatlichen Ausgaben zur Rechenschaft zu ziehen.
- **Vorteile für verschiedene Interessengruppen:** Mehrere Arten von Nutzern können von Informationen über öffentliche Beschaffung profitieren: Die Bürger können überprüfen, wie Projekte in ihrem Interessengebiet verwaltet und finanziert werden; investigative Journalisten können Zugang zu Informationen über konkrete Vergabeprozesse erhalten; potenzielle Auftragnehmer können neue öffentliche Beschaffungsmärkte erkunden; und öffentliche Aufsichtsbehörden können Daten nutzen, um spezifische Fälle zu untersuchen oder allgemeine Trends zu identifizieren.

Quelle: (OECD, 2016^[22]), *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption*, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/q20-oecd-compendium.pdf>.

Während die Verwendung von Vergabedaten zur Erreichung strategischer und politischer Ziele gut verstanden werden kann, gibt es Herausforderungen bei der Zentralisierung und Analyse von Daten in Deutschland. Die Umsetzung von Initiativen wie Vergabedaten offenzulegen und Daten auf Bundesebene zu erheben kann kurz- bis mittelfristig möglich sein. Allerdings ist die Erhebung und Konzentration eines breiten Spektrums von Daten aus verschiedenen Bundesländern schwieriger. Der Grund dafür ist, dass sich die Autonomie der einzelnen Länder auch auf die Bereitstellung von Daten an den Bund auf Länderebene erstreckt.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Verwendung von Daten zur Identifizierung von Trends und Herausforderungen eine lohnende Aufgabe ist, könnte Deutschland alternative Ansätze zur Datenerhebung in einem dezentralen Umfeld in Betracht ziehen. Wie in Feld 4.5 beschrieben, entwickelte das Vereinigte Königreich ein Analyseinstrument um potenzielle Absprachen zwischen Bietern bei Vergabeverfahren aufzudecken. In der Folge musste das Vereinigte Königreich jedoch einen alternativen Ansatz entwickeln, da die lokalen Behörden Bedenken hatten, wirtschaftlich sensible Daten außerhalb ihrer eigenen IT-Umgebung auszutauschen. Die Behörden mussten einen dezentralen Ansatz für die Datenanalyse entwickeln; als Folge wurde das Analysetool für die Nutzung durch die Vergabestellen selbst bereitgestellt.

Feld 4.5. Verwendung von Vergabedaten zur Überprüfung von wettbewerbswidrigem Verhalten im Vereinigten Königreich

Im Rahmen der Umsetzung der britischen Antikorruptionsstrategie hat die Wettbewerbsbehörde (Competition and Markets Authority, CMA) ein Projekt zur Entwicklung und Erprobung eines Instruments eingeleitet, das Vergabedaten auf wettbewerbswidriges Verhalten hin analysieren kann. Damals war das Vereinigte Königreich in dieser Analyse durch das Fehlen eines zentralen Speichers für Vergabedaten gehindert. Dieser Mangel an einer zentralen Datenbank schränkte die Fähigkeit zur Beobachtung von kollusivem Verhalten im Zeitablauf und von Markttrends ein. Bei Gesprächen mit lokalen Behörden wurden auch Bedenken hinsichtlich der Weitergabe wirtschaftlich sensibler Vergabedaten außerhalb ihrer IT-Umgebung deutlich.

Als Reaktion auf diese Einschränkungen entwickelte die CMA ein Tool, das lokale Behörden zur Analyse ihrer Daten nutzen können. Das Tool analysiert Informationen aus Vergabeverfahren (einschließlich der zugrundeliegenden Metadaten aus den Ausschreibungsunterlagen), um eine Reihe von Situationen zu identifizieren:

- Anzahl und Muster der Bieter (d. h. eine geringe Anzahl von Bietern)
- verdächtige Preismuster (gewinnender Preis als Ausreißer, ähnliche Preise bei allen Geboten)
- wenig Aufwand bei der Einreichung (Dokumente, die vom gleichen Verfasser erstellt wurden, ähnlicher Text über Angebote oder geringer Zeitaufwand bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen)
- Kombinationen der oben genannten Faktoren.

Die Gewichtung kann auf jeden der oben genannten Faktoren angewendet werden, je nach ihrer Stärke als Indikator innerhalb des relevanten Marktes, was zu einem Gesamtergebnis führt. Für die Analyse stützt sich das Tool auf Dokumente in Microsoft Word oder lesbare PDF-Dateien (ohne gescannte PDF-Dateien).

Diese dezentrale Methode zur Datenerfassung hat ihre Grenzen. Die Methode ist darauf angewiesen, dass die lokalen Behörden ihre eigenen Analysen mit Hilfe des Tools durchführen und gegebenenfalls Probleme für die CMA markieren. Durch den Aufbau eines Netzwerks von Nutzern des Tools in verschiedenen Regionen hofft die CMA, dass die Nutzer Erfahrungen und Trends zur Identifizierung von kollusivem Verhalten austauschen können.

Quelle: Competition and Markets Authority (2017), *CMA launches digital tool to fight bid-rigging*, <https://www.gov.uk/government/news/cma-launches-digital-tool-to-fight-bid-rigging>.

Wo Vergabedaten im richtigen Format erfasst werden, kann die Analyse wertvolle und aufschlussreiche Erkenntnisse liefern. Dies innerhalb eines föderalen Systems zu tun, erfordert eine sorgfältige Prüfung der Daten. Die Behörden sollten zwischen solchen Daten unterscheiden, die konzentriert werden, und solchen Daten, die auf subnationaler Ebene dezentralisiert bleiben sollten, die aber gegebenenfalls noch von den Behörden genutzt werden.

Die Bundesregierung könnte daher eine Datenmanagementstrategie entwickeln, die aufzeigt, wie die von Plattformen in ganz Deutschland gesammelten Daten erfasst werden können, um wertvolle und aufschlussreiche Analysen zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung erwägen, Instrumente bereitzustellen, die bei Bedarf eine dezentrale Analyse ermöglichen.

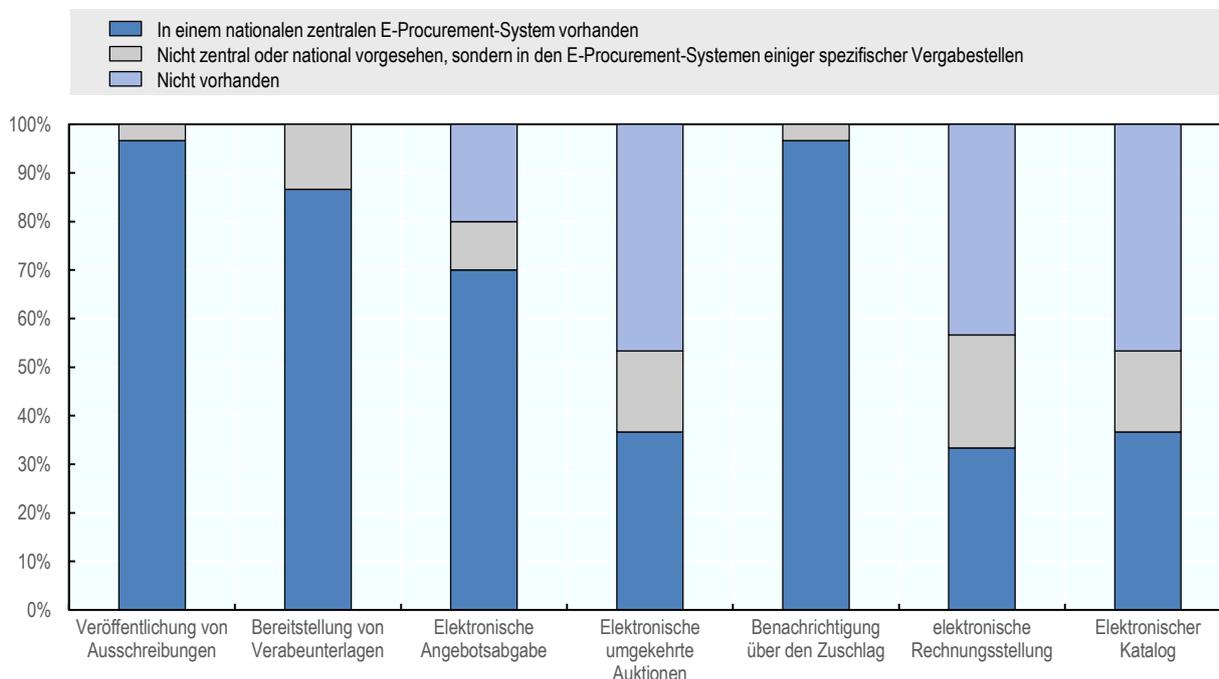
4.3. Erweiterung des Umfangs und der Reichweite der Digitalisierung

4.3.1. Wird der Ausbau von E-Vergabe mit umfassender Digitalisierung der Verwaltung verknüpft, kann ein erhöhter Nutzen erreicht werden.

OECD-Länder haben zusätzliche, weitreichende Möglichkeiten identifiziert, die sich aus der Erweiterung der E-Vergabe zur Einbeziehung von Aktivitäten vor und nach Veröffentlichung einer Ausschreibung ergeben können. Zu den positiven Effekten gehören Effizienzsteigerung und Standardisierung über den gesamten Vergabezyklus hinweg sowie ein besseres Management der Staatsausgaben und die Einhaltung von Verträgen. Darüber hinaus kann der Bund durch die Integration von Vergabeplattformen mit Finanzsystemen und anderen Datenbanken des Bundes eine breite Visibilität der Verwendung von Bundesmitteln erlangen. Diese Sichtbarkeit wiederum kann Konjunkturanalysen ermöglichen.

OECD-Mitgliedstaaten entwickeln ihre E-Vergabe-Systeme langsam weiter, um mehr Transaktionsfunktionen über den Kernvergabeprozesses hinaus abzudecken (d. h. Ausschreibungen ankündigen, Ausschreibungsunterlagen bereitstellen und Ausschreibungen veröffentlichen) (OECD, 2017^[8]). Wie in Abbildung 4.3 gezeigt, haben laut Umfragedaten alle OECD-Länder die Möglichkeit, elektronische Plattformen für die Veröffentlichungsphasen des Vergabezyklus zu nutzen, nämlich die Veröffentlichung von Ausschreibungen und Vergabemeldungen. 80% der OECD-Länder haben den Übergang zu fortgeschrittener Transaktionssystemen begonnen, indem sie die elektronische Abgabe von Angeboten als Funktion eingeführt haben. Die meisten Länder (einschließlich Deutschlands) verfügen jedoch nicht über nationale Systeme, die Funktionen nach der Ausschreibungsveröffentlichung, wie elektronische Rechnungsstellung und „reverse auctions“ (umgekehrte Auktionen), verwalten können.

Abbildung 4.3. Einsatz elektronischer Prozesse zur Steuerung von Beschaffungszyklen in OECD-Ländern



Quelle: OECD (2016), Survey on Public Procurement.

Daten zur öffentlichen Beschaffung können zur Politikgestaltung im Bereich der öffentlichen Beschaffung verwendet werden, aber auch mit anderen Informationsquellen des Bundes zur Erreichung von staatlichen Zielen kombiniert werden. Die Digitalisierung von Prozessen in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung bietet die Möglichkeit, Vergabedaten mit Daten aus anderen Bereichen zu verknüpfen.

Die Europäische Kommission empfiehlt Mitgliedsländern, Datenbanken über die Verwaltung hinweg zu vernetzen, um Unternehmensinformationen umfassender zur Verfügung stellen zu können (Europäische Kommission, o.J.^[23]). Die Verknüpfung von Datenbanken kann sowohl für den Staat als auch für die Privatwirtschaft zu Effizienzsteigerungen führen. Wie in Feld 4.6 gezeigt, werden beispielsweise in Neuseeland Informationen über Unternehmen über die *New Zealand Business Number* identifiziert und verknüpft; *New Zealand Business Number* ist eine Initiative, die die Interaktionen zwischen Staat und Unternehmen zu optimieren versucht.

Feld 4.6. Verbesserung der Interaktion zwischen Staat und Unternehmen in Neuseeland

Die New Zealand Business Number (NZBN) ist eine einzelne, eindeutige Kennung, die Unternehmen dabei unterstützt, eine einheitliche Version von Registrierungs- und anderen Unternehmensinformationen zu verwalten. Unternehmen jeder Größe können sich für eine Nummer bewerben.

Die Kerninformationen jedes Unternehmens (die so genannten primären Geschäftsdaten) werden online im NZBN-Register sicher gespeichert. Zu diesen Informationen gehören der Handelsname eines Unternehmens, seine Adresse und andere Kontaktdaten. Unternehmen können auch zusätzliche Informationen wie z. B. Rechnungsdetails angeben.

Die NZBN soll die Interaktion zwischen Unternehmen und Behörden sowie zwischen Unternehmen untereinander erleichtern. NZBN-Details können bei einer Behörde aktualisiert werden. Änderungen von Informationen im NZBN-Register können von Behörden ohne Kommunikation mit anderen Abteilungen vorgenommen werden. Darüber hinaus können andere Unternehmen und Behörden auf Informationen im NZBN-Register zugreifen, um Zeit bei Rechnungsstellung und Vergabeprozessen zu sparen. Die Bereitstellung der NZBN eines Unternehmens in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren erübrigt die Notwendigkeit, wiederholt generische Informationen bereitzustellen.

Das NZBN-Projektteam hat eine Reihe von Erfolgsgeschichten gesammelt, um die Vorteile aufzuzeigen, die sich durch die Einführung der NZBN für Staat und Wirtschaft ergeben haben, wie z. B.:

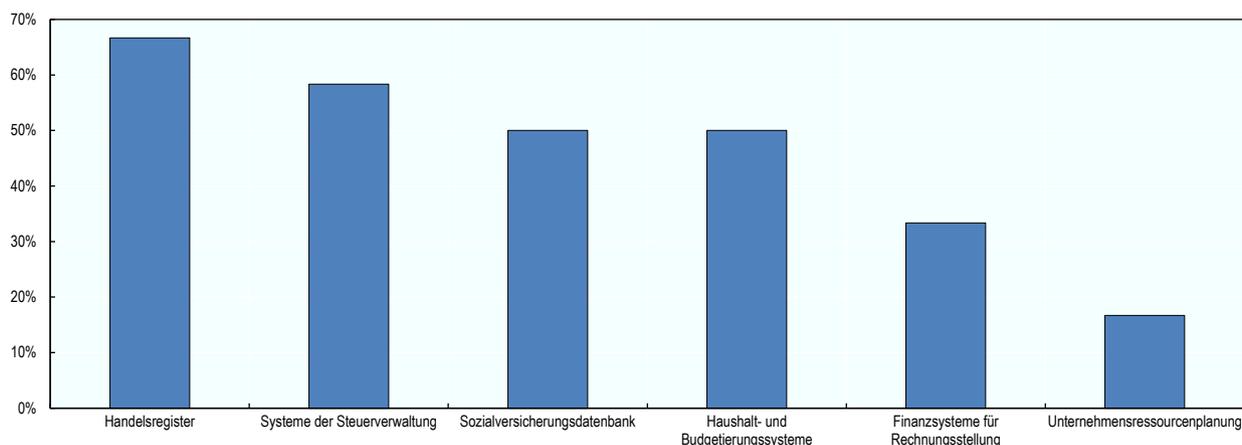
- Ein Unternehmen, das Buchhaltungssoftware anbietet, hat durch die NZBN die Korrektheit von Informationen über andere Unternehmen (sowohl Kunden als auch Auftragnehmer) überprüft.
- Eine Bank beschrieb, wie sie mit Hilfe von Informationen aus dem NZBN-Register aktuelle Kundendaten in Echtzeit erfassen konnte.
- Das Ministerium für soziale Entwicklung nutzt die NZBNs von Sozialdienstleistern, um Doppelarbeit und inkonsistente Informationen in der gesamten Branche zu vermeiden.

Quelle: New Zealand Business Number (o.J.), *New Zealand Business Number*, <https://www.nzbn.govt.nz>.

Der deutsche Rechtsrahmen zur Korruptionsbekämpfung wurde 2017 durch Einführung des Wettbewerbsregistergesetzes aktualisiert. Das Register ermöglicht es Beschaffern, digital zu überprüfen, ob potenzielle Auftragnehmer eine Straftat begangen haben. Darüber hinaus erlaubt das Register Behörden den Zugriff auf Unternehmensinformationen. Durch die Digitalisierung des Vergabeprozesses können Informationen aus dem Wettbewerbsregister direkt in den E-Vergabe-Prozess einbezogen werden.

Die systemübergreifende Verknüpfung von Informationen stellt sicher, dass im Wettbewerbsregister eingetragene Unternehmen von der Registrierung und Teilnahme an Ausschreibungen ausgeschlossen werden. Wenn Unternehmensinformationen im Wettbewerbsregister Informationen wie die Unternehmensgröße enthalten, ermöglichen sie eine verbesserte Berichterstattung über die Beteiligung von KMU und den Erfolg bei öffentlichen Ausschreibungen. Derzeit verbinden die OECD-Länder ihre Vergabesysteme mit mehreren anderen Arten von Informationssystemen der öffentlichen Verwaltung, um öffentliche Beschaffung besser zu evaluieren und ganzheitlichere Daten zu erheben. Die zentralen Systeme, die am häufigsten mit dem öffentlichen Auftragswesen der OECD-Länder integriert sind, werden in Abbildung 4.4 dargestellt.

Abbildung 4.4. Informationssysteme der öffentlichen Verwaltung, die in OECD-Ländern am häufigsten mit Vergabesystemen verknüpft werden



Quelle: OECD (2016), Survey on Public Procurement.

Wie in Feld 4.7 beschrieben, haben Länder wie Kolumbien von der Verknüpfung ihrer nationalen elektronischen Vergabe- und Finanzsysteme profitiert.

Feld 4.7. Horizontale Systemintegration mit dem nationalen Finanzsystem in Kolumbien

Im Jahr 2015 hat Kolumbien seine E-Vergabe-Plattform aktualisiert. In der zweiten Phase dieses Upgrades hat die Verwaltung das elektronische System für öffentliche Beschaffung (Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP II) erweitert und in das integrierte Finanzinformationssystem (Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF) integriert. Diese direkte Verbindung zwischen dem E-Vergabe-System und dem Finanzberichtssystem erhöhte die Datengenauigkeit und Transparenz der Ausgaben der Vergabestellen erheblich.

Die Integration von Vergabe- und Budgetdaten reduzierte Korruptionsrisiken, einschließlich der Trennung von Finanzaufgaben, falsche Buchhaltung und Fehlallokation von Kosten sowie verspätete Zahlung von Rechnungen. In Kolumbien sind einige öffentliche Institutionen verpflichtet, das System zu nutzen, und einige werden lediglich ermutigt, dies zu tun.

Um öffentliche Institutionen (z. B. staatseigene Unternehmen) einzubeziehen, die nicht gesetzlich zur Nutzung des Systems verpflichtet sind, hat die kolumbianische Vergabebehörde Colombia Compra Eficiente eine Reihe von Schlüsselindikatoren entwickelt, die die Leistung des nationalen Vergabesystems in einer Reihe von Kategorien evaluiert. Jede Maßnahme verwendet ein Basisergebnis aus dem Vorjahr, um Ziele in den folgenden Bereichen zu entwickeln:

- Preis-Leistungs-Verhältnis: einschließlich Indikatoren über den Zeitaufwand für Beschaffungsprozesse und Einsparungen durch das öffentliche Auftragswesen
- Integrität und Transparenz im Wettbewerb: einschließlich Maßnahmen zur Festlegung der Anzahl der an neue Auftragnehmer vergebenen Aufträge und des Prozentsatzes der Aufträge, die im Rahmen nicht wettbewerbsfähiger Verfahren vergeben werden
- Rechenschaftspflicht: einschließlich der Maßnahmen der öffentlichen Stellen, die SECOP nutzen, und des Prozentsatzes der vergebenen Aufträge, der in SECOP veröffentlicht ist
- Risikomanagement: umfasst einen Indikator für den Prozentsatz der Verträge mit Zeit- oder Wertänderungen.

Quelle: (OECD, 2016^[24]), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the difference*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.

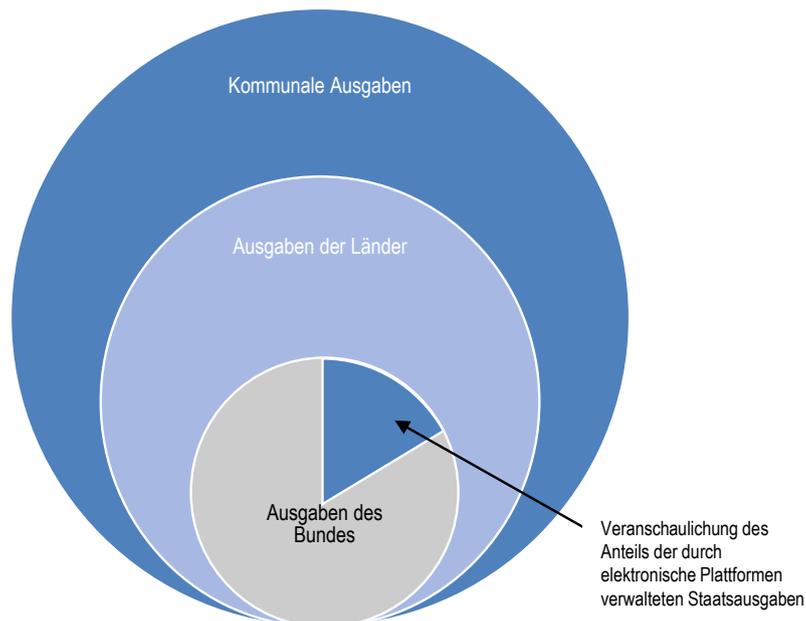
Informationen zur öffentlichen Beschaffung können helfen, ein ganzheitlicheres Bild der wirtschaftlichen Entwicklung und des Geschäftsumfelds in einem Land zu vermitteln, wenn sie mit Informationen verknüpft sind, die von anderen Teilen des Staates erhoben werden.

4.3.2. Das Kaufhaus des Bundes bietet einen wertvollen Service, wird aber nur für einen kleinen Teil der Staatsausgaben verwendet.

Zentral verwaltete Vergabeprozesse auf Bundesebene in der Phase nach der Ausschreibungsveröffentlichung sind derzeit auf das Kaufhaus des Bundes (KdB) beschränkt. Das KdB ist ein elektronischer Katalog, der es Vergabestellen ermöglicht, Waren und Dienstleistungen aus Rahmenverträgen zu erwerben. Alle zentralen Vergabestellen auf Bundesebene (mit Ausnahme der ZV-BMEL) schließen Rahmenverträge mit dem KdB ab, so dass die zugelassenen Vergabestellen von ihnen kaufen können.

Derzeit stehen über das KdB rund 460 Verträge zur Verfügung. Rund 380 Vergabestellen und andere öffentliche Einrichtungen nutzen diese Rahmenverträge. Wie in Abbildung 4.5 gezeigt, stellt diese Zahl jedoch nur einen geringen Teil der Ausgaben sowohl auf Bundesebene als auch in Deutschland dar.

Abbildung 4.5. Veranschaulichung des Anteils der durch föderale Rahmenverträge verwalteten Staatsausgaben



Hinweis: Die Größe der Kreise entspricht nicht der relativen Anteile der Ausgaben.
Quelle: Illustration der Autoren.

Mit Ausnahme öffentlicher Beschaffung im Rahmen von föderalen Rahmenverträgen haben Vergabestellen auf allen Ebenen in Deutschland die Möglichkeit, Aktivitäten nach den zentralen Elementen einer Vergabe (d. h. die Ausführung eines Auftrags, die Bestellung, die Vertragsverwaltung und die Rechnungsstellung) nach eigenem Ermessen zu steuern. Behörden in dieser Position verwenden oft manuelle und papierbasierte Prozesse. Die von der OECD befragten Stellen erklärten, dass ein großer Teil der Käufe aus föderalen Rahmenverträgen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht über das KdB abgewickelt wird. In diesen Fällen würden Vergabestellen der Bundesverwaltung aus Rahmenverträgen einkaufen, dies jedoch durch direkten Kontakt mit Unternehmen tun.

Das KdB bietet Zugang zu Rahmenvereinbarungen zu einer ganzen Reihe von Waren und Dienstleistungen, für die ein gemeinsamer Bedarf verschiedener Stellen der Bundesverwaltung besteht. Wie jedoch in Kapitel 3 erläutert, zeigt das Volumen der vom KdB verwalteten Transaktionen, dass diese Rahmenverträge auch in den jeweiligen Produktkategorien keinen großen Anteil der Bundesausgaben ausmachen. Bei dieser relativ geringen Abdeckung besteht Anlass zur Befürchtung, dass die KdB-Plattform in ihrer jetzigen Form nicht in der Lage ist, einen deutlichen Anstieg der Nutzerzahlen oder Rahmenverträge aufrechtzuerhalten. Die aktuellen Transaktionsvolumina verursachen Probleme in der Systemleistung, und jede Rahmenvereinbarung, die dem System hinzugefügt wird, beeinträchtigt die Leistung zusätzlich. Zukünftige Projekte zur Verbesserung von E-Vergabe in Deutschland könnten daher darauf abzielen, das KdB so zu modernisieren, dass es der erwarteten Ausweitung der Rahmenverträge gerecht wird. Diese Agenda ist Bestandteil der Ziele des IT-Projekts ERP/KdB 4.0, das die Gesamtumsetzung der Reform des deutschen E-Vergabe-Systems beschreibt.

Das KdB-System dient Vergabestellen als Portal für Einkäufe aus Katalogen, die durch Rahmenverträge festgelegt wurden. Die Geschäftsstelle der KdB befindet sich im Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA). Diese Stelle ist für die Verwaltung des Systems verantwortlich, und stellt außerdem sicher, dass die Arbeitsabläufe des Systems für den Einkauf von Waren und Dienstleistungen gemäß den Genehmigungsverfahren der Vergabestelle strukturiert sind. Mit Hilfe der

elektronischen Signatur genehmigt das KdB Verträge, erstellt automatisch Rechnungen und sendet diese an die Vergabestellen. Es besteht keine Anforderung an die Interoperabilität zwischen KdB und den Finanzsystemen der Vergabestellen für Käufe. Das KdB schafft zweifellos einen Mehrwert für das deutsche öffentliche Auftragswesen, indem es die effiziente Nutzung von Rahmenverträgen durch Vergabestellen erleichtert. Durch die Erweiterung der Nutzung und Reichweite des Systems kann jedoch ein höherer Mehrwert erzielt werden.

4.3.3. Die Digitalisierung des gesamten Beschaffungszyklus ist ein notwendiger nächster Schritt zur Verbesserung des staatlichen Finanzmanagements.

Die Europäische Kommission hat durch die Einführung einer Richtlinie über die elektronische Rechnungsstellung Maßnahmen ergriffen, um den Einsatz elektronischer Verfahren über den traditionellen Ausschreibungszyklus hinaus zu verstärken. Unternehmen in ganz Europa erleben derzeit Ineffizienzen bei der Arbeit mit unterschiedlichen Rechnungssystemen und -prozessen in verschiedenen Ländern. Häufig müssen diese Unternehmen auch mit unterschiedlichen Abrechnungssystemen und -prozessen im selben EU-Mitgliedstaat arbeiten. Rechnungen, die sich in Format und Inhalt unterscheiden, verursachen unnötige Komplexität und hohe Kosten für Unternehmen und öffentliche Einrichtungen. Nach der Richtlinie der Europäischen Kommission 2014 müssen alle Vergabestellen des Bundes bis November 2018 elektronische Rechnungen akzeptieren, die der europäischen Norm entsprechen (E-Rechnungsgesetz 2018). Kleinere Vergabestellen haben zusätzliche 12 Monate Zeit, um der Richtlinie nachzukommen. Nationale Sonderregelungen, die nicht gegen die Richtlinie verstoßen, bleiben jedoch gültig. Die Richtlinie soll nicht zu einer europäischen Infrastruktur für elektronischen Rechnungsstellung führen. Stattdessen ist der Markt für die Entwicklung konformer Lösungen verantwortlich (Europäische Kommission, 2018^[25]).

Die EU-Richtlinie bedeutet für Vergabestellen, dass sie in der Lage sein müssen, solche elektronische Rechnungen zu empfangen und zu verarbeiten, die der europäischen Norm für elektronische Rechnungsstellung entsprechen. Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, dies technologisch umzusetzen. Der effizienteste Prozess wäre die automatische Übertragung einer Rechnung aus dem System eines Auftragnehmers an das System einer Vergabestelle. Dies würde von Vergabestellen verlangen, ein elektronisches Finanzmanagement- oder Zahlungssystem einzusetzen. Nach den Ergebnissen von OECD-Befragungen ist diese Technologie bei den Vergabestellen in Deutschland, insbesondere auf Landesebene, nicht üblich. Die Vergabestellen, die diese Systeme einsetzen, können erhebliche Vorteile vorweisen, wie in Feld 4.8 beschrieben.

Feld 4.8. Einsatz von Systemen zur Verbesserung des Finanzmanagements im Bundesministerium der Verteidigung

Laut OECD-Befragungen mit Interessenvertretern haben deutsche Vergabestellen, die elektronische Systeme zur Überwachung und Verwaltung von Finanzen und Ausgabenbereichen eingeführt haben, erheblichen Vorteil aus diesen Investitionen gezogen.

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hat seine Gesamtausgaben analysiert, und konnte als Folge 90 Verträge einer bestimmten Kategorie in einer einzigen Rahmenvereinbarung zusammenfassen. Die zusätzliche Transparenz, die das eingeführte E-Vergabe-System bietet, hat es dem BMVg ermöglicht, sich ein genaues Bild von den Ausgaben in der gesamten Organisation zu machen. Alle neuen Aufträge und Beschaffungsvorhaben werden nun über das System abgewickelt. Diese bessere Darstellung der Ausgaben wiederum hat ein höheres Maß an Ausgabenkontrolle, besseres Lieferantenmanagement und größere Effizienz in den Vertragsmanagementprozessen ermöglicht.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

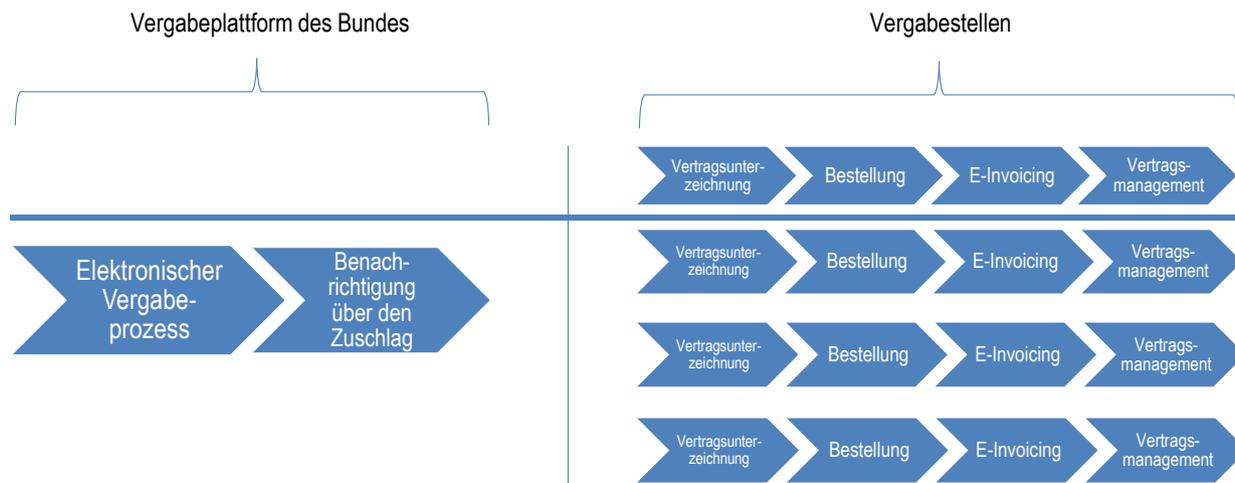
Es gibt andere, weniger effiziente Herangehensweisen, mit denen Vergabestellen die EU-Rechnungslegungsrichtlinie einhalten können. So gilt es beispielsweise als konform, wenn eine Vergabestelle Rechnungen als elektronische Datei über ein Portal eingereicht akzeptiert, oder wenn die Rechnung als maschinell erzeugte PDF-Datei eingereicht wird (European Multi-Stakeholder Forum on e-Invoicing, 2016^[12]).

Da sich die staatlichen Prozesse zunehmend in Richtung Digitalisierung entwickeln, sollte die elektronische Finanzverwaltung auf verschiedenen staatlichen Ebenen – einschließlich der Verwaltung der Ausgaben an Dritte – als ein vorrangiger Bereich für Investitionen angesehen werden. Die vertikale Integration der Systeme (d. h. die Integration der zentralen Vergabeplattform mit Finanzsystemen oder Vertragsmanagementsystemen der Vergabestellen) kann zu einem vollständig integrierten, durchgängigen Ausgabenmanagement führen. Eine vollständige Transparenz der Ausgaben und die Abkehr von papierbasierten Transaktionen führt zur Effizienzsteigerung für Vergabestellen und den Staat insgesamt. Weitere Anwendungen, die dank eines stärker integrierten und durchgängigen E-Vergabe-Systems genutzt werden können, sind:

- die Fähigkeit, Daten über Staatsausgaben zu erheben, um evidenzbasierte Entscheidungen über politische Maßnahmen im Bereich Wirtschaft und öffentliche Beschaffung zu ermöglichen
- genauere Kontrolle, ob Unternehmen öffentliche Aufträge wie geplant erfüllen
- die Einrichtung zentraler Instrumente wie Vertragsmanagementmodule, um die Vertragsmanagementfähigkeit auszubauen und die Effizienz aller Phasen des Beschaffungszyklus zu erhöhen.

Wie in Abbildung 4.6 gezeigt, muss im Beschaffungszyklus jeder Schritt digital durchgeführt werden, um eine nahtlose Verbindung von Prozessen und Daten über verschiedene Systeme hinweg zu ermöglichen.

Abbildung 4.6. Darstellung der Trennung zwischen den Schritten im Vergabeprozess: föderales System und Prozesse der Vergabestellen



Quelle: Autorendarstellung auf der Grundlage von Antworten deutscher Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Wie bereits erwähnt, stellt die Digitalisierung der Vertragsunterzeichnung und Genehmigung einen wichtigen Schritt bei der Digitalisierung des Beschaffungszyklus dar. In Deutschland legt der xVergabe-Standard die Merkmale der Berechtigungstechnologie fest, die Plattformen nutzen müssen. Trotz dieser Leitlinien zögern viele Vergabestellen, diesen Schritt zu digitalisieren. Diese Zurückhaltung kann auf Bedenken im Zusammenhang mit der Privatsphäre und der Sicherheit digitaler Prozesse zurückzuführen sein. So halten beispielsweise einige Vergabestellen und Auftragnehmer in Deutschland elektronische Signaturen für kompliziert, fehleranfällig und teuer in der Umsetzung. In einer Umfrage unter KMU in der gesamten EU nannten etwa 7% der KMU eine fehlende nationale elektronische Authentifizierungsinfrastruktur für die E-Signatur in der Tat als das wichtigste Problem bei der Einführung von E-Vergabe-Lösungen. Insgesamt wurde in dieser Umfrage das Fehlen einer nationalen Authentifizierungsinfrastruktur zur Akzeptanz von E-Signaturen am fünfthäufigsten genannt (Vincze et al., 2010_[26])

Nach den EU-Richtlinien können die Mitgliederregierungen verlangen, dass elektronische Ausschreibungen mit einer fortschrittlichen elektronischen Signatur versehen werden. Allerdings haben die EU-Vorschriften klargestellt, dass elektronische Signaturen nicht mehr als Mittel zur Authentifizierung, sondern lediglich als Werkzeug zur Unterzeichnung von Dokumenten angesehen werden.

Viele Staaten haben andere Formen der Authentifizierung effektiv umgesetzt. Die digitale Einreichung und Annahme von Angeboten ist abhängig von elektronischen Authentifizierungs- und Zertifizierungstechnologien. Allerdings gab es immer wieder Herausforderungen bei der Umsetzung dieses Aspektes zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Diese Herausforderungen sind darauf zurückzuführen, dass:

- die Zertifizierung als Hindernis für den grenzüberschreitenden Handel wirken kann, da die Zertifizierung für ausländische Auftragnehmer zu schwierig oder kostspielig ist
- einige Unternehmen nicht über die technologischen Mittel oder Kenntnisse verfügen, um Authentifizierungssoftware zu verwenden
- einige Mitgliedstaaten nicht über die geeignete Software zur Unterstützung der Umsetzung verfügen.

Daher müssen die Bundesbehörden diese Faktoren bei der Auswahl einer geeigneten Authentifizierungslösung berücksichtigen. Darüber hinaus sollten die Bundesbehörden handeln, um die Bedenken hinsichtlich der digitalen Authentifizierung der Nutzer zu zerstreuen. Diese Bemühungen sollten durch Schulungen für Beschaffer und Auftragnehmer über den Einsatz von Authentifizierungsinstrumenten und die Vermeidung häufiger Fallstricke unterstützt werden. Österreich zum Beispiel setzt auf den Einsatz der elektronischen Authentifizierung und hat ein technisches Verfahren gefunden, das seinen Bedürfnissen entspricht (siehe Feld 4.9).

Feld 4.9. Implementierung der elektronischen Authentifizierung bei der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) in Österreich

Ein wichtiger Grundsatz des österreichischen E-Vergabe-Systems ist die Fähigkeit der Nutzer, Angebote digital abzugeben (und der Beschaffer, Angebote anzunehmen). Das österreichische Vergaberecht sieht die elektronisch qualifizierte Signatur vor und legt ebenso viel Wert auf eine manuelle Signatur.

Um ein elektronisches Dokument rechtsverbindlich unterzeichnen zu können (z. B. ein Angebot), benötigt der Unterzeichner ein qualifiziertes Zertifikat. Um ein Zertifikat zu erhalten, müssen Unternehmen in Österreich mehrere formale Anforderungen erfüllen. Um die Sicherheit des Zertifikats zu gewährleisten, wendet sich die Zertifizierungsstelle an ein Unternehmen, um ihm geheime Informationen zur Verfügung zu stellen, die für die Aktivierung seiner Unterschrift erforderlich sind.

Für die Unterzeichnung eines Dokuments benötigt der Unterzeichner ein Mobiltelefon oder eine Signaturkarte und eine entsprechende Software, die online erhältlich ist. Der Prozess ähnelt dem TAN-Verfahren (Mobile Transaction Authentication Number), das im Onlinebanking weit verbreitet ist.

Quelle: Informationen der BBG.

Deutschland kann die Vorteile von Digitalisierung noch besser verwirklichen, indem es prüft, inwieweit die Reform der E-Vergabe mit einer umfassenderen Digitalisierung der Verwaltung und Regierungsführung vereinbar ist. Dies kann die Einbeziehung digitaler Prozesse für Transaktionen in allen Phasen des Beschaffungszyklus beinhalten. Solche Schritte würden eine größere End-to-End-Transparenz (d. h. Sichtbarkeit des gesamten Beschaffungszyklus) und ein Management der staatlichen Ausgaben ermöglichen, wie im Projekt ERP/KDB 4.0 geplant. Durch den Ausbau der digitalen Prozesse für das öffentliche Auftragswesen wird die Verwendung von Steuergeldern sichtbar.

4.4. Überwindung von Hindernissen für die Nutzung von E-Vergabe

4.4.1. Bei den Bemühungen Deutschlands um die Reform des föderalen E-Vergabe-Systems müssen die Ursachen für die geringe Systemnutzung durch Vergabestellen berücksichtigt werden.

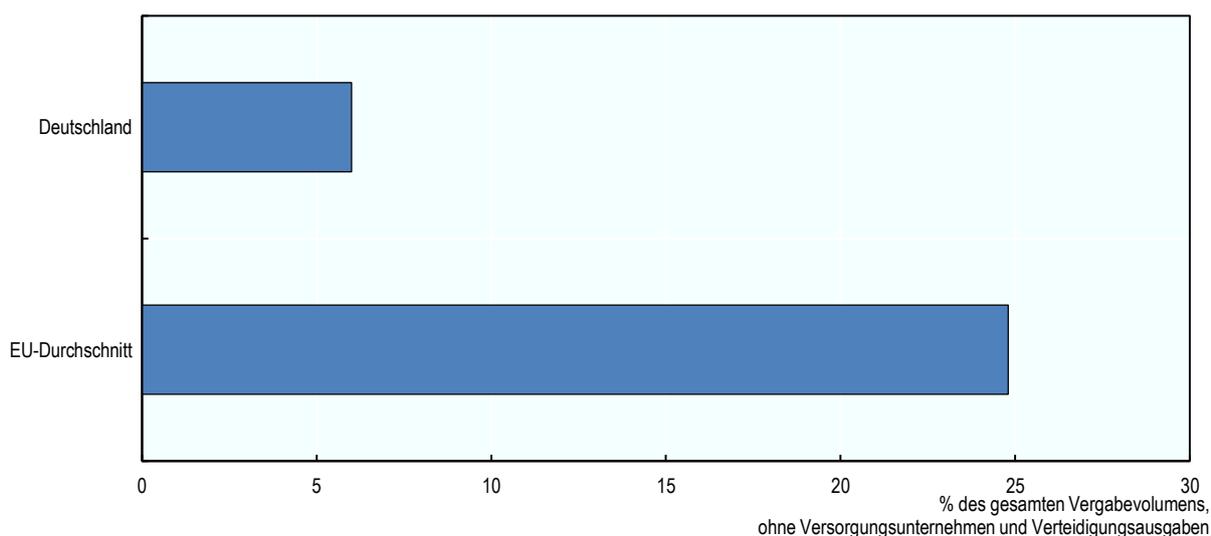
Derzeit führt Deutschland ein Projekt durch, um seine E-Vergabe-Umgebung auf einer einzigen Plattform zu harmonisieren. Mit dem Projekt, das vom Frühjahr 2018 bis zum Frühjahr 2021 laufen soll, wird eine einheitliche Plattform geschaffen, auf der Vergabestellen des Bundes Ausschreibungen veröffentlichen sollen. Das Projekt geht auch über die Kern-Schritte des Beschaffungsprozesses hinaus, indem es die aktuelle KdB-Funktion integriert und eine elektronische Rechnungsstellung verwirklicht. Die Integration der elektronischen Rechnungsstellung in das System ermöglicht die Datenerfassung von Auftragsvolumina. Die Plattform wird auch für Vergabestellen auf Ebene der Länder und Kommunen nutzbar sein. Darüber

hinaus planen die Behörden, die verfügbaren Funktionen zu erweitern, um die Kommunikation zwischen Vergabestellen und Auftragnehmern während des Vergabeverfahrens vollständig zu steuern. Diese Bemühungen zielen außerdem auf die Steuerung zeitlicher Abläufe der einzelnen Schritte und der Bereitstellung bestimmter Unterlagen ab, so dass die Einhaltung der Vorschriften genauer überprüft werden kann.

Mit der erfolgreichen Umsetzung dieses Projektes ist die Lösung einiger der in diesem Kapitel benannten Probleme zu erwarten. Abgesehen von den Schwierigkeiten, die typischerweise mit dieser Art von Projekten verbunden sind, wie z. B. die Auswahl der richtigen technischen Lösung und die erfolgreiche Einführung der Technologie innerhalb von Zeit- und Kostenrahmen, sind spezifische Schwierigkeiten als Folge des derzeit geringen Einsatzes von E-Vergabe durch Vergabestellen und Auftragnehmer wahrscheinlich.

Die Herausforderungen, vor denen Deutschland bei der Einführung von E-Vergabe steht, zeigen sich an der Leistungsfähigkeit des Landes in verschiedenen Bereichen im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten. Derzeit ist festzustellen, dass Deutschland bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien im öffentlichen Auftragswesen hinter anderen EU-Mitgliedstaaten zurückbleibt. Was beispielsweise die Online-Ausschreibungsveröffentlichung über den Schwellenwerten anbelangt, so war Deutschland im Jahr 2015 das Mitgliedsland mit der niedrigsten Veröffentlichungsrate in der EU, wobei nur 6% aller Ausschreibungen auf der europäischen Ausschreibungsseite TED veröffentlicht wurden (siehe Abbildung 4.7). Diese Zahl liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 24,8% (Europäische Kommission, 2016^[16]). Der Wert der auf TED gelisteten öffentlichen Ausschreibungen entspricht nur 1,1% des deutschen BIP bzw. 6,4% der öffentlichen Ausgaben (ohne Versorgungsunternehmen). Der europäische Durchschnitt liegt bei 3,2% des BIP oder 19,1% der öffentlichen Ausgaben, so dass Deutschland nur ein Drittel der Ausschreibungen im Vergleich zu seinen europäischen Kollegen europaweit sichtbar macht. Obwohl die niedrige Veröffentlichungsrate nicht automatisch einen geringen Einsatz von E-Vergabe impliziert, zeigt sie, dass in Deutschland Reformen nötig wären, um das Land in spezifischen Indikatoren an den EU-Durchschnitt anzugleichen.

Abbildung 4.7. Veröffentlichungsraten auf TED: Deutschland im Vergleich zum EU-Durchschnitt



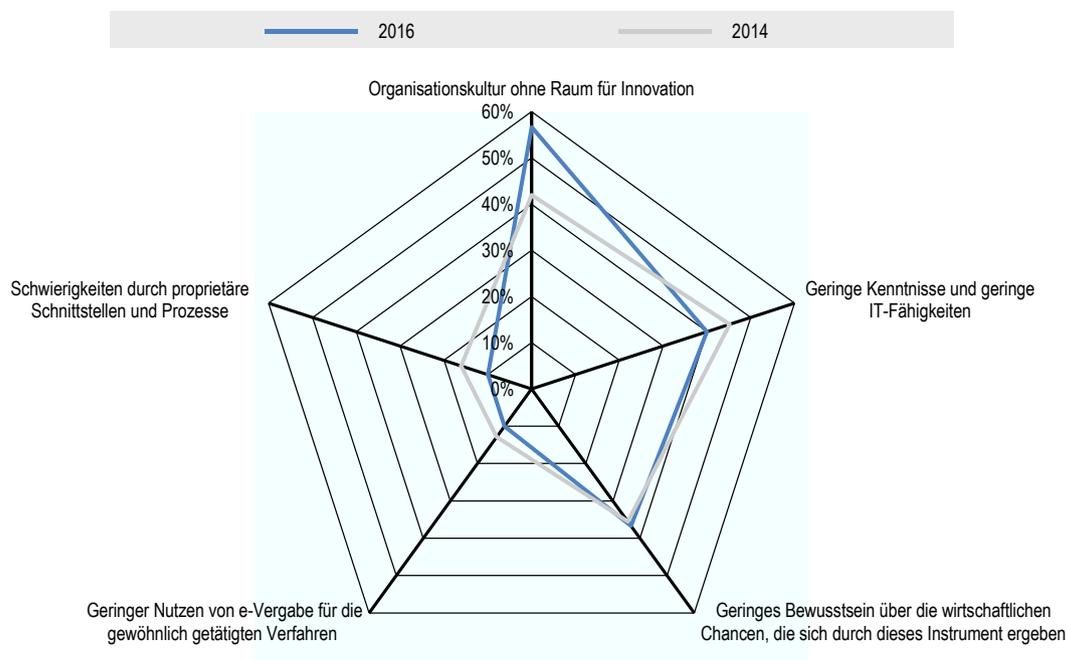
Quelle: (Europäische Kommission, 2016^[16]), *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU: Germany Country Profile*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/de.pdf.

Es gibt Faktoren, die diese geringe Zahl erklären könnten. In den EU-Mitgliedstaaten, in denen die öffentliche Beschaffung und Vergabe weitgehend dezentral in Länder und Kommunen erfolgt (wie in Deutschland), sind die Beschaffungsvorhaben tendenziell kleiner. Viele Ausschreibungen in diesen Ländern überschreiten die EU-Schwellenwerte nicht, ab denen eine Veröffentlichung in TED verpflichtend ist (Vincze et al., 2010^[26]).

Die gewerblichen Investitionen sind in Deutschland seit der Finanzkrise zurückgegangen, trotz einer starken gesamtwirtschaftlichen und finanziellen Erholung. Derzeit weist Deutschland auch einen rückläufigen Anteil des ausländischen Kapitalwachstums auf, insbesondere bei IT-Software und -Infrastruktur, was auch mit einem mangelnden Produktivitätswachstum zusammenhängt. E-Vergabe könnte für Investitionen und Kapitalzuwachs außerhalb des privaten Bereichs attraktiv sein, aber Deutschland muss E-Vergabe besser nutzen, um diese Ergebnisse zu erzielen. Die Folgen, wenn es nicht gelingt, externe Unternehmen für Investitionen in Deutschland durch den Einsatz von E-Vergabe zu gewinnen, könnten erheblich sein. Es besteht die Sorge, dass die vergleichsweise geringen Investitionen in die Infrastruktur zu einem Mangel an Fachwissen bei der Durchführung komplexer Vergabeverfahren auf lokaler Ebene geführt haben, wo sich der Großteil der Vergabeausgaben befindet (Fuentes Hufilter et al., 2016^[27]).

Wie in Vorjahren hat die OECD 2016 eine Umfrage zur öffentlichen Beschaffung und Vergabe durchgeführt. Die Umfrage ergab, dass Vergabestellen in OECD-Ländern vor vielen Herausforderungen im Zusammenhang mit E-Vergabe stehen. Zu diesen Herausforderungen gehörten: 1) eine Organisationskultur, die nicht so innovativ war, wie sie sein könnte (57%), 2) begrenzte IKT-Kenntnisse und -Fertigkeiten (40%), und 3) begrenzte Vertrautheit mit den wirtschaftlichen Möglichkeiten, die E-Vergabe-Systeme bieten können (37%) (siehe Abbildung 4.8).

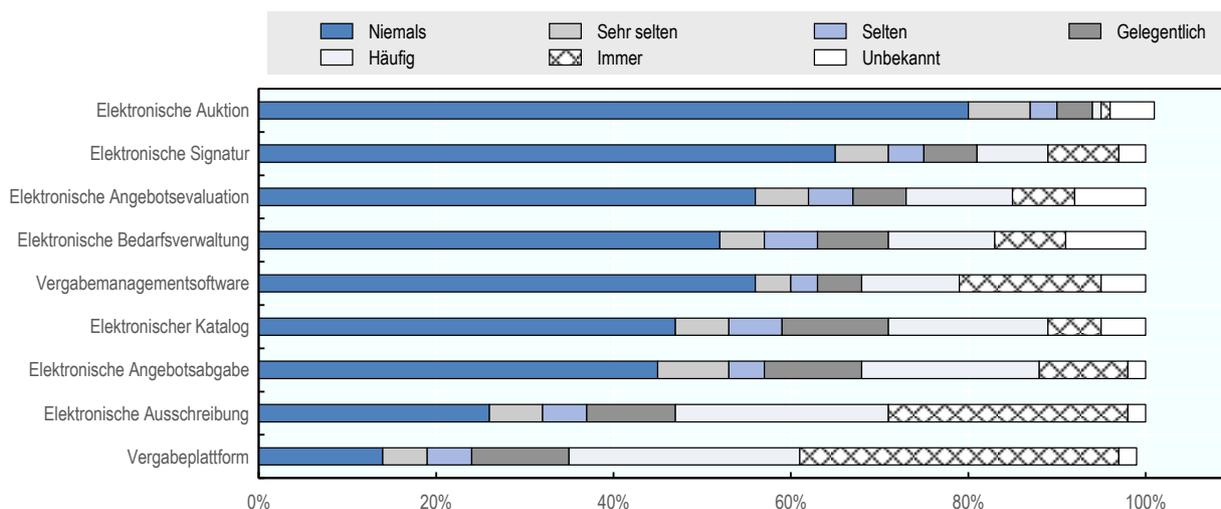
Abbildung 4.8. Herausforderungen für Vergabestellen in OECD-Ländern im Zusammenhang mit E-Vergabe



Quelle: OECD (2016), Survey on Public Procurement.

Die Daten, die über die Nutzung der elektronischen Beschaffung und Vergabe durch Vergabestellen in Deutschland erhoben wurden, bestätigen, dass Vergabestellen viele dieser Herausforderungen bewältigen müssen. Wie in Abbildung 4.9 der Studie gezeigt, nimmt die Vertrautheit mit (und der Einsatz von) E-Vergabe in Deutschland außerhalb der Kernphasen des Ausschreibungsverfahrens ab.

Abbildung 4.9. Nutzung von E-Vergabe-Technologien durch Vergabestellen in Deutschland



Quelle: (Schaupp, Eßig and von Deimling, 2017^[28]), *Anwendung von Werkzeugen der innovativen öffentlichen Beschaffung in der Praxis: Eine Analyse der TED-Datenbank*.

Der geringere Einsatz von E-Vergabe außerhalb der Kernphasen des Vergabeprozesses zeigt, dass viele Vergabestellen der Verpflichtung zur elektronischen Durchführung von Beschaffungsvorhaben möglicherweise nicht nachkommen. Wenn Vergabestellen das E-Vergabesystem nicht für die verpflichtenden Teile des Verfahrens nutzen, kann das für Deutschland insgesamt bedeuten, gegen EU-Recht zur E-Vergabe zu verstoßen. Darüber hinaus könnte die Nichteinhaltung von vorgeschriebenen E-Vergabe-Prozessen zu einer hohen Ineffizienz des Vergabeverfahrens, zum Unwillen auf Seiten der Unternehmen an der Teilhabe von Digitalisierung, und zu geringerem Wettbewerb führen.

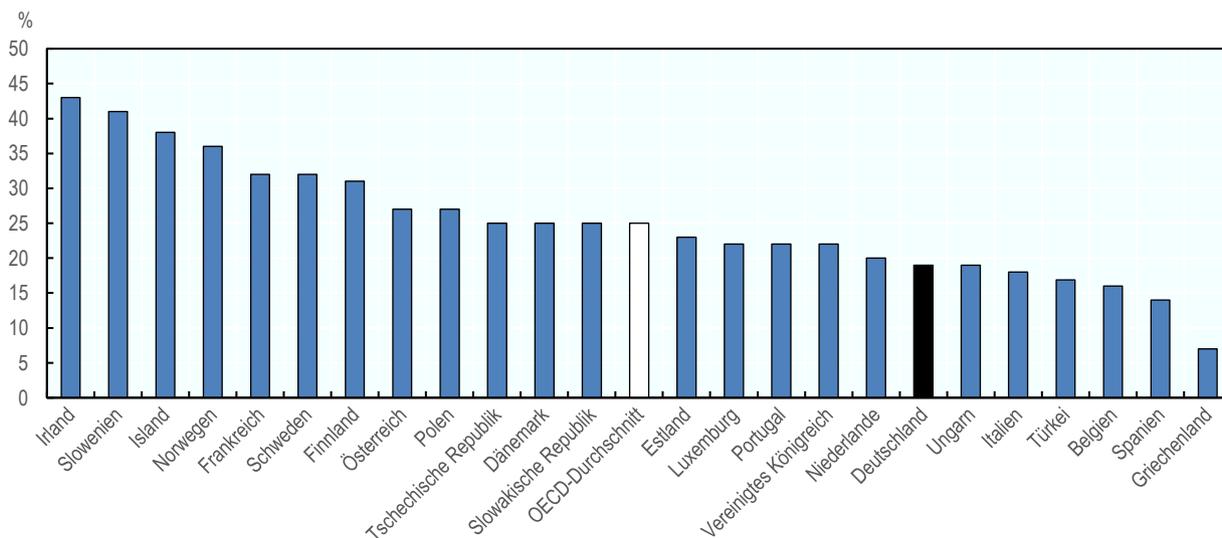
4.4.2. Unternehmen müssen einen Anreiz erhalten, sich an der Einführung von E-Vergabe zu beteiligen – denn auch sie profitieren davon.

Wie bereits erwähnt, bietet der Übergang zur E-Vergabe das Potenzial, wichtige Vorteile zu realisieren, darunter die Steigerung der Effizienz des Beschaffungsprozesses für Einkäufer und Unternehmen. Allerdings weisen Unternehmen in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern einen geringeren Reifegrad bei der Nutzung von E-Vergabe auf. Daher müssen die Bemühungen um die Einhaltung gesetzlicher Fristen und den Übergang zu digitalen Prozessen die Geschäftswelt berücksichtigen. Wenn Unternehmen nicht ausreichend auf den Übergang vorbereitet oder ausgebildet sind, kann es zu einer Verringerung der Effizienz der Unternehmen oder zu einer Verringerung des Wettbewerbs um öffentliche Ausschreibungen kommen.

Deutsche Unternehmen verlieren die Chance, ihre Produktivität durch den Einsatz von E-Vergabe zu steigern. Die folgende Abbildung zeigt, dass deutsche Unternehmen im Vergleich zu anderen europäischen Unternehmen bei der Nutzung der E-Vergabe nicht gut abschneiden (Fuentes Hufilter et al., 2016^[27]). Wie in Abbildung 4.10 gezeigt, nutzen weniger als 20% der deutschen Unternehmen elektronische Plattformen für den Zugang zu Ausschreibungsunterlagen und Spezifikationen, während

weniger als 10% auf Ausschreibungen elektronisch antworten. Untersuchungen haben gezeigt, dass der Einsatz von E-Vergabe im verarbeitenden Gewerbe die Produktivität der Unternehmen um 2,5% steigern kann (Clayton, Criscuolo and Goodridge, 2004^[29]). Daher müssen bei den Bemühungen, die öffentlichen Vergabestellen auf die Digitalisierung hinzuweisen, auch die Fähigkeiten der Privatwirtschaft berücksichtigt werden, um den daraus resultierenden weitreichenden wirtschaftlichen Nutzen zu erzielen.

Abbildung 4.10. Nutzung von E-Vergabe durch Unternehmen in OECD-Ländern



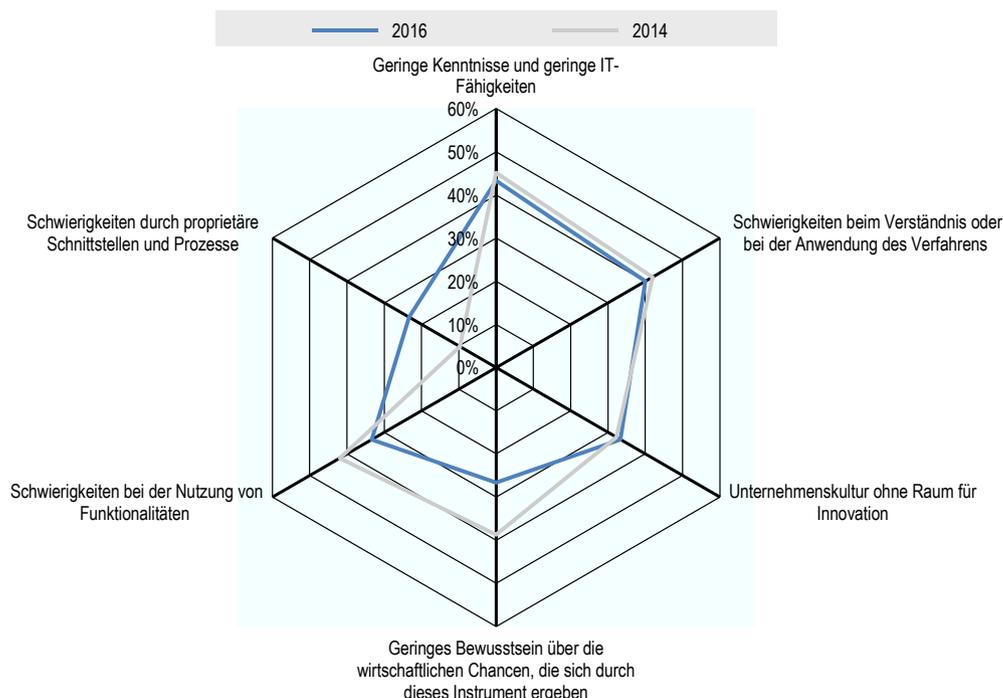
Hinweis: Fehlende OECD-Mitgliedsländer sind nicht im OECD-Durchschnitt enthalten.

Quelle: (OECD, 2013^[30]), *Government at a Glance 2013*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

Die Höhe der erforderlichen Investitionen für die Einführung von E-Vergabe in Unternehmen sollten nicht unterschätzt werden. In Niedersachsen beispielsweise werden schätzungsweise 90% des E-Vergabe-Budgets für die Schulung von Unternehmen bei der Nutzung des Systems und für die breite Förderung seiner Nutzung verwendet. Tatsächlich ergaben Befragungen von Wirtschaftsvertretern, dass die Verwendung elektronischer Rechnungsstellung und elektronische Einreichung von Angeboten zwar bald obligatorisch sein wird, die deutschen Unternehmen aber nicht für die Umsetzung bereit sind. Ein Grund, warum Unternehmen nicht bereit für die Einführung von E-Vergabe sind hängt mit Probleme im Zusammenhang mit der Interoperabilität des elektronischen Geschäftsverkehrs gibt.

Laut der OECD-Umfrage über das öffentliche Auftragswesen unterscheiden sich die Hindernisse bei der Nutzung von E-Vergabe für Unternehmen von denen der Vergabestellen. Wie in Abbildung 4.11 gezeigt, sind die Barrieren für Unternehmen vielfältiger und umfassen Beschränkungen ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten bei der Nutzung von IKT, Schwierigkeiten bei der Interaktion mit dem System und Probleme beim Verständnis oder der Anwendung der erforderlichen Verfahren.

Abbildung 4.11. Herausforderungen für Unternehmen in OECD-Ländern, die E-Vergabe nutzen



Quelle: OECD (2014, 2016), Survey on Public Procurement.

Deutschland muss eine starke Botschaft senden, um Unternehmen bei der Teilnahme von E-Vergabe zu motivieren. Deutschland sollte Unternehmen klare Anreize für ein Engagement geben. Die Bundesregierung hat bereits untersucht, welche Vorteile Unternehmen durch ein elektronisches anstelle eines papierbasierten Vergabeverfahrens erzielen können. Die Ergebnisse deuten auf Effizienzsteigerungen für Unternehmen hin. Diese Ergebnisse sollten Unternehmen mitgeteilt werden, um die Einführung von E-Vergabe anzuregen.

Gleichzeitig sind Interessenvertreter im Bereich der E-Vergabe der Meinung, dass die Rolle der Wirtschaft bei Entscheidungen rund um E-Vergabe abnimmt. Ausschüsse der Privatwirtschaft dominierten einst die Entscheidungsfindung im deutschen öffentlichen Auftragswesen. Jetzt funktioniert nur noch der für Bauleistungen zuständige Ausschuss, wobei ein Großteil der Entscheidungsbefugnis an den Staat übergegangen ist. Die Geschäftswelt ist der Ansicht, dass die Konsultation der Privatwirtschaft zu den jüngsten Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der elektronischen Beschaffung und Vergabe nicht genügend Zeit für ein gründliches und umfassendes Feedback gelassen hat. Um erhebliche Herausforderungen bei der Umsetzung zu vermeiden, sollten zukünftige Änderungen des E-Vergabe-Systems in Deutschland die Anliegen und Herausforderungen der Privatwirtschaft berücksichtigen.

E-Vergabe kann eine wichtige Rolle bei der Reform des öffentlichen Auftragswesens spielen, wird aber nicht unbedingt schlechte Vergabepraktiken beseitigen oder grundlegende Probleme bei der öffentlichen Beschaffung lösen. Die positiven Effekte von E-Vergabe sind in der Regel das Ergebnis einer stärkeren Verwaltung und Koordination, die durch Technologie ermöglicht wird, und nicht das Ergebnis der Technologie selbst (Asian Development Bank, 2013^[31]). Diese Fakten über die Schlüsselrolle des Personalmanagements und der operativen Tätigkeiten verdeutlichen die Notwendigkeit für einen umfassenden Ansatz für die Umsetzung von E-Vergabe. Es sollten Wege aufgezeigt werden, wie die derzeitigen Hindernisse bei der Nutzung von E-Vergabe überwunden werden können.

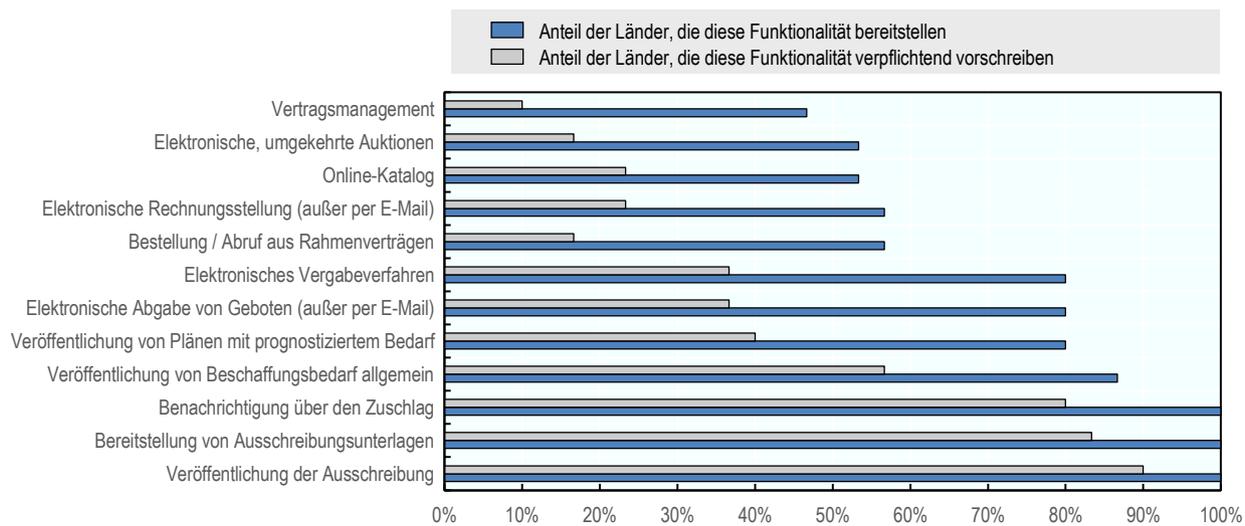
4.4.3. Die Bemühungen zur Modernisierung des E-Vergabe-Systems müssen Teil eines umfassenden Programms sein, um Veränderungen effektiv herbeizuführen.

Der technologische Wandel muss Teil einer umfassenden Strategie sein, die Hindernisse für den effektiven Einsatz von E-Vergabe beseitigt. Laut einer Studie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung über die Umsetzung verschiedener E-Vergabe-Lösungen sind diese fünf Säulen die wesentlichen Elemente einer E-Vergabe-Strategie (EBRD; UNCITRAL, 2015^[14]):

1. **Führung durch Regierungen und Institutionen:** Die Regierung legt die Vision für das fest, was erreicht werden soll; die operative Umsetzung der E-Vergabe muss dann im Besitz einer einzigen Agentur sein oder koordiniert werden, um eine Übereinstimmung der Standards und Ansätze zu erreichen.
2. **Management, Gesetzgebung, Regulierung und Politik:** E-Vergabe ist eher als Geschäftstätigkeit („business“) anstatt als technologisches System zu betrachten. E-Vergabe erfordert einen starken Rechts- und Verwaltungsrahmen, um erfolgreich zu sein. Änderungen am E-Vergabe-System führen zu Änderungen der Prozesse und Richtlinien im Zusammenhang mit öffentlicher Beschaffung, einschließlich überarbeiteter Audit- und Compliance-Regelungen und verbesserter Managementinformationen über alle Aspekte öffentlicher Beschaffung. Diese Änderungen müssen verstanden und vorbereitet werden, bevor Änderungen am System vorgenommen werden.
3. **Aktivierung durch die Privatwirtschaft:** Wie bereits erwähnt, muss eine E-Vergabe-Strategie die Privatwirtschaft berücksichtigen. Der Staat sollte sich mit der Privatwirtschaft abstimmen, um die E-Vergabe-Strategie sowohl im Hinblick auf Angebot als auch auf Nachfrage wirksam zu gestalten. Jede Strategie sollte die Kommunikation mit Unternehmen als Mittel betrachten, um die Voraussetzungen für Systemänderungen zu schaffen und die Benutzer auf Änderungen in der Funktion vorzubereiten.
4. **Infrastruktur und Webservices:** Der Erfolg eines staatlichen E-Vergabe-Systems hängt davon ab, inwieweit alle Akteure der öffentlichen Beschaffung sowie alle tatsächlichen und potenziellen Auftragnehmer darauf zugreifen können. Darüber hinaus muss eine E-Vergabe-Strategie durch andere IT-Management-Praktiken wie Datenmanagement, Sicherheitsmanagement und Zugriffsmanagement verankert werden.
5. **Funktionen und Standards:** Der erforderliche Funktionsumfang hängt von der Art der Vorgänge ab, für die das System verwendet wird. (Umgekehrt gilt: Je komplexer die Transaktion, desto einfacher die Systemanforderungen.) Die Auswahl offener oder proprietärer technischer Standards ist eine komplexe Entscheidung, die viele Faktoren umfasst.

Bisher war die Gesetzgebung das wichtigste Instrument, um den Einsatz von E-Vergabe in Deutschland voran zu treiben. Die Verwendung von Gesetzen zur Stärkung der E-Vergabe ist ein Ansatz vieler OECD-Länder, wobei viele Länder die Verpflichtung zur E-Vergabe über die Kernphasen des Ausschreibungsprozesses hinaus erweitern (siehe Abbildung 4.12).

Abbildung 4.12. Entlang des Beschaffungszyklus bieten OECD-Länder E-Vergabe-Funktionen in unterschiedlichem Umfang an



Quelle: OECD (2016), Survey on Public Procurement.

Die Bemühungen um die Förderung der Annahme neuer Initiativen wie der E-Vergabe sollten auch Initiativen zur Förderung des Übergangs zu einer neuen Arbeitsweise umfassen, begleitet von einer Abkehr vom Status quo. Eine Kombination von positiven und negativen Anreizen ist erforderlich, um die Nutzer zu Veränderungen zu bewegen. Chiles Ansatz zur Förderung des Übergangs von papierbasierter zu elektronischer Beschaffung wird in Feld 4.10 erklärt.

Feld 4.10. Förderung der Einführung elektronischer Beschaffung in Chile

In Chile erforderte der Übergang von papierbasierten und gemischten Ausschreibungen zu voll-elektronischen Ausschreibungsunterlagen, dass die zentrale Vergabestelle des Landes, ChileCompra, Anreize zur Nutzung von E-Vergabe für Unternehmer und Vergabestellen schuf. ChileCompra hat dies getan durch:

- Intensivierung der Anzahl der Audits bei gemischten und physischen Prozessen bei gleichzeitiger klarer Kommunikation der Strategie an Vergabestellen
- Verwendung der Nutzungsbedingungen des Systems, um eine strenge und anspruchsvolle Frist für das Hochladen von papierbasierten Ausschreibungsunterlagen festzulegen
- Übermittlung von Statistiken über die Anzahl der Upload-Fehler, die von den Vergabestellen gemacht wurden
- Berechnung der Kosten für die Stunden, die Vergabestellen für das Hochladen von Dokumenten und die Verbreitung der Ergebnisse aufgewendet haben, um Effizienzlücken im aufzuzeigen.

Neben der Nutzung von Rechtsinstrumenten, die im Einsatz von E-Vergabe resultierten, ermöglichten diese verschiedenen Taktiken ChileCompra eine schnelle Umstellung der Nutzer auf elektronische Prozesse.

Quelle: (OECD, 2018^[32]), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>.

Für das deutsche Reformprojekt zu E-Vergabe bieten sich verschiedene Herangehensweisen in Bezug auf Größenordnung und Umfang an. Um Mitgliedstaaten auf die bevorstehende Umsetzung der Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung vorzubereiten, hat die EU mehrere Optionen für die Anpassung nationaler Umsetzungspläne an andere E-Vergabe-Instrumente entwickelt (European Multi-Stakeholder Forum on e-Invoicing, 2016^[12]):

- Es könnte ein End-to-End-Ansatz verwendet werden, bei dem die Phasen vor und nach der eigentlichen Auftragsvergabe automatisiert werden. Die elektronische Rechnungsstellung wird als Prozess in der Phase nach der Auftragsvergabe integriert, was zu einem vollständig integrierten Ansatz für die Automatisierung der E-Vergabe führt. Dieser Ansatz wird gewöhnlich nicht von Ländern oder Organisationen gewählt.
- Phasen nach der Auftragsvergabe wie die elektronische Rechnungsstellung können im Rahmen eines eigenständigen Projekts umgesetzt werden. Die Automatisierung der Vorgänge vor der Auftragsvergabe stellt verschiedene Herausforderungen in Bezug auf die Komplexität und den unvermeidlichen Bedarf an mehr menschliche Intervention dar. Elektronische Rechnungsstellung ist eine einfachere Implementierung, die Teil der Transaktionskette ist.
- Ein drittes Szenario besteht darin, einen modularen Ansatz bei der etwaigen Umsetzung der End-to-End-Automatisierung zu verfolgen, indem jedes einzelne Element (wie Benachrichtigung, Zugriff, Einreichung, Vergabe, Bestellung, Rechnungsstellung und Zahlung) als ein einziges Projekt implementiert wird, wobei deren enge Koordination und Kohärenz gewährleistet werden.

Die Europäische Union stellt ihren Mitgliedsländern bei der Durchführung von E-Vergabe-Projekten eine Reihe von Ressourcen zur Verfügung. Dazu gehört eine Checkliste der wichtigsten Schritte, die bei der Durchführung eines E-Vergabe-Programms innerhalb einer Vergabestellen zu unternehmen sind, wie in Feld 4.11 beschrieben.

Feld 4.11. Erfolgsfaktoren für die Einführung eines E-Vergabe-Projekts

Die folgenden Attribute sind entscheidend für die erfolgreiche Einführung von E-Vergabe-Projekten. Die EU hat diese Attribute durch die Einhaltung der Praktiken der EU-Mitgliedstaaten ermittelt. Erfolgreiche Länder:

- Entscheiden, ob der Gesamtansatz für E-Vergabe ein zentral verwaltetes oder ein dezentrales Modell sein wird, wobei allzu ehrgeizige Projekte vermieden werden sollten.
- Entscheiden, ob elektronische Rechnungsstellung angeboten oder verkauft werden soll. Wenn Auslagerung die bevorzugte Option ist, müssen formelle Verfahren eingehalten werden.
- Etablieren die notwendigen Projektleitungsmodelle mit einem ausgewogenen Geschäfts- und IT-Fokus.
- Führen Projektverantwortung und eine richtige Mischung aus Fähigkeiten und organisatorischen Perspektiven ein, um ein straffes Projektmanagement und eine Risikokontrolle zu gewährleisten.
- Berücksichtigen Modelle für *shared services* (gemeinsam genutzte Leistungen), um Skaleneffekte aus der Kooperation verschiedener Institutionen zu nutzen.
- Erwägen ob durch Auslagerung von Elementen die Unterstützung durch Unternehmen mit Spezialisierung in der elektronischen Rechnungsstellung genutzt werden kann. Diese Unternehmen sollten über starke Dienstleister- und Netzwerkfähigkeiten sowie eine hohe Reichweite verfügen.
- Analysieren bestehende Bausteine und Werkzeuge sowie die Organisationen, die sie zur Verfügung stellen.
- Erwägen eine schrittweisen Implementierung, um schnelle Erfolge zu erzielen.

Quelle: European Multi-Stakeholder Forum on e-Invoicing (2016), The adoption of e-invoicing in public procurement: Guidance for EU public administrations, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17301/attachments/1/translations>.

Der Erfolg eines E-Vergabe-Systems und die daraus erwachsenden Vorteile hängen von der Entwicklung einer koordinierten und umfassenden Strategie für die Umsetzung ab. Eine solche Strategie muss sorgfältig prüfen, wie mit den Änderungen umzugehen ist, die Nutzern im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft auferlegt werden. Eine Reihe von Instrumenten, einschließlich Weiterbildung und verhaltensbezogene Maßnahmen, können die Gesetzgebung ergänzen und die Umsetzung unterstützen.

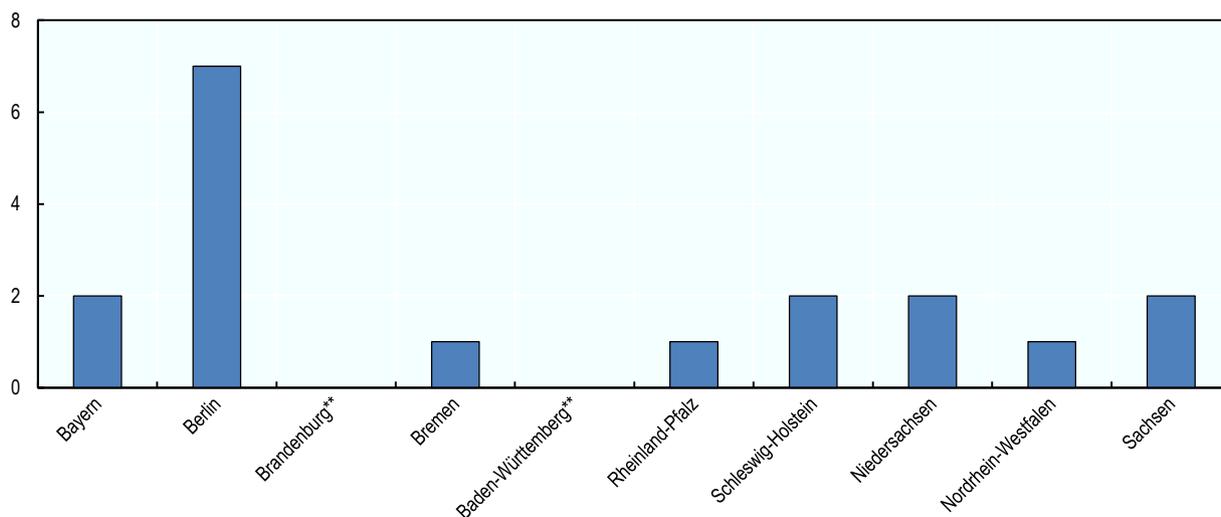
4.5. Verstärkte Nutzung von E-Vergabe in den Bundesländern

4.5.1. Das fragmentierte E-Vergabe-Umfeld in Deutschland bewirkt, dass Bundesländer selten in der Lage sind, Vergabedaten zu erheben und zu analysieren

Der Einsatz und die Effektivität von E-Vergabe in den verschiedenen Bundesländern ist sehr unterschiedlich. Die Beschaffenheit des deutschen föderalen Systems, zusammen mit einer geringen Umsetzung von Vorgaben des Bundes, hat zu einer Vielzahl von Herangehensweisen geführt. Da subnationale Ausgaben den größten Teil der Staatsausgaben in Deutschland ausmachen, kann von einer verstärkten Umsetzung der E-Vergabe auf dieser Ebene viel gewonnen werden. Dazu gehören Effizienzsteigerung durch E-Vergabe und die Realisierung eines größeren wirtschaftlichen Vorteils, die mit einem verstärkten Wettbewerb und der Einbeziehung von mehr KMU verbunden sind (OECD, 2017⁽¹¹⁾).

Alle zehn an der OECD-Studie beteiligten Bundesländer gaben an, dass sie sich auf ihr eigenes Vergabesystem auf Landesebene verlassen, anstatt Systeme mit anderen gemeinsam zu verwenden oder Systeme der Bundesebene zu nutzen. Wie in Abbildung 4.1 erwähnt, ist die E-Vergabe-Landschaft auf Landesebene jedoch aufgrund der Anzahl der verschiedenen Plattformen stark fragmentiert. Als Antwort auf den OECD-Fragebogen gaben nur drei Bundesländer an, dass sie über eine einzige, zentral mandatierte Plattform verfügen. Wie in Abbildung 4.13 gezeigt, bedeutet dies, dass Beschaffer in den meisten untersuchten Bundesländern aus einer Reihe von Ausschreibungsplattformen wählen können. Wenn diese Plattformen nicht den xVergabe Standard erfüllen, werden Ausschreibungsankündigungen nicht automatisch auf andere Plattformen eingespielt. Das wiederum führt zu einem fragmentierten Ansatz, der Unternehmen in der Sichtung von Vergabeplattformen Arbeitsaufwand und Kosten verursacht.

Abbildung 4.13. Anzahl der in den Bundesländern verfügbaren E-Vergabe-Plattformen



Hinweis:

** Weder Brandenburg noch Baden-Württemberg konnten auf die Anzahl der verfügbaren E-Vergabe-Plattformen antworten, auch wenn diese im Einsatz sind.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Wie bereits erwähnt, stellt diese fragmentierte Landschaft eine Herausforderung für die Erhebung und Analyse von Vergabedaten in Deutschland dar. Nur sehr wenige Bundesländer sind in der Lage, Vergabedaten aus ihrem gesamten Gebiet zu sammeln und zu analysieren. Derzeit erhebt und analysiert nur eines der zehn untersuchten Bundesländer die Daten, die von seinem E-Vergabe-System erfasst werden.

Während des von der VergStatVO vorgeschriebenen Datenerhebungsprozesses fungiert ein zentrales Ministerium in jedem Bundesland (typischerweise das für die regionale Vergabegesetzgebung zuständige Ministerium) als Koordinationsstelle. Dieses Ministerium stellt allen anderen Vergabestellen eine Excel-Vorlage für die Erfassung von Daten zur öffentlichen Beschaffung zur Verfügung. Trotz der Tatsache, dass die Bereitstellung dieser Daten obligatorisch und gesetzlich vorgeschrieben ist, werden in einigen Bundesländern Rücklaufquoten von nur 50% gemeldet. Sollten die Kapazitäten für die Datenerfassung ausgebaut werden, wäre jedes Bundesland befugt, Daten zur öffentlichen Beschaffung zu analysieren und zu nutzen, um die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen öffentlicher Beschaffung zu analysieren. In Nordrhein-Westfalen wurden erste Schritte unternommen, um die Konzentration der Vergabedaten zu ermöglichen, wie in Feld 4.12 beschrieben.

Feld 4.12. Analyse von Vergabemetadaten in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat eine gewisse zentrale elektronische Vergabe erreicht, obwohl es im Land keine zentralen Einkaufsstellen gibt. Als Alternative zu einer zentralen Vergabestelle benennen die Behörden Chefeinkäufer, die die Koordination des Einkaufs über Kategorien hinweg steuern.

Nordrhein-Westfalen verlangt, dass Beschaffungsvorhaben ab einem Wert von 25 000 EUR über eine zentrale elektronische Plattform abgewickelt werden. Aus diesem Grund ist die Verfügbarkeit von Vergabedaten davon abhängig, dass diese Plattform von Beschaffern genutzt wird. Produkte, die von Chefeinkäufern, oft über Rahmenverträge, gekauft werden, werden in den zentralen E-Katalog aufgenommen, von dem andere Vergabestellen kaufen können.

Über 80% der Kommunen nutzen auch den Online-Marktplatz von Nordrhein-Westfalen. Die Dienstleistung wird den Kommunen in Rechnung gestellt, und die Gebühr ist abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde. Die übrigen Kommunen nutzen entweder separate Plattformen oder führen die Beschaffung nicht elektronisch durch. Viele Kommunen verlangen den Einsatz von E-Vergabe für Produkte mit dem gleichen Schwellenwert wie Nordrhein-Westfalen (25 000 EUR). Die Kommunen sind jedoch nicht verpflichtet, ein bestimmtes System zu verwenden.

Nordrhein-Westfalen hat derzeit erste Schritte unternommen, die auf seiner zentralen Plattform gespeicherten Daten zu analysieren. Die auf der Plattform gesammelten Daten beziehen sich in der Regel auf die Verwendung von Rahmenverträgen über den E-Katalog und Ausschreibungen, die über den E-Vergabe-Katalog veröffentlicht und vergeben werden. Die Integration mit TED ermöglicht die automatische Übermittlung von Beschaffungsvorhaben oberhalb des EU-Schwellenwertes an das europäische Vergabesystem.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

4.5.2. Die Bundesländer befinden sich in unterschiedlichen Phasen der Umsetzung der EU-Richtlinien für E-Vergabe.

Während sich die EU-Länder auf die Einhaltung der EU-Richtlinien für elektronische Werbung und Ausschreibung vorbereiten, weichen die bereitgestellten Funktionen der Systeme in den Bundesländern voneinander ab. Wie in Tabelle 4.1 gezeigt, sind in Deutschland alle Systeme auf Länderebene für die elektronische Bekanntmachung von Ausschreibungen ausgestattet. Einige Bundesländer sind jedoch noch nicht in der Lage, elektronische Angebotsabgaben abzuwickeln. Die Komponenten der letzten Phasen des Beschaffungszyklus werden derzeit weitgehend nicht durch Ländersysteme abgedeckt. Derzeit ist die elektronische Signatur in 60% der Bundesländer verfügbar, die Vertragsverwaltungsfunktionen in 20% der Bundesländer und die elektronische Rechnungsstellung in 10% der Bundesländer.

Tabelle 4.1. Verfügbare E-Vergabe-Funktionen in Systemen auf Länderebene

Funktion verfügbar (•); Informationen nicht verfügbar (-)

	Veröffentlichungsmöglichkeiten	Abgabe von Geboten	E-Signatur	Vertragsmanagement	Kommunikation mit dem Bieter	Datenerfassung	Verbindung zum föderalen	Verbindung zur EU-Ebene	Zugänglich für Kommunen	Rechnungsstellung	Bestellung	E-Katalog
Bayern	•	•	•		•			•	•		•	•
Berlin	•	•	•		•			•	•			
Brandenburg	•	-		-	-			•	•			
Bremen	•	•	•	•	•	-	•	•	-	•	•	•
Baden-Württemberg	•	•	•	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rheinland-Pfalz	•	•	-	•	•	-	-	•	•	-	-	-
Schleswig-Holstein	•	•	•	•	•	-	-	•	•			
Niedersachsen	•	•	•	-	•	-	-	•	•	-	-	•
Nordrhein-Westfalen	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•
Sachsen	•							•	•			

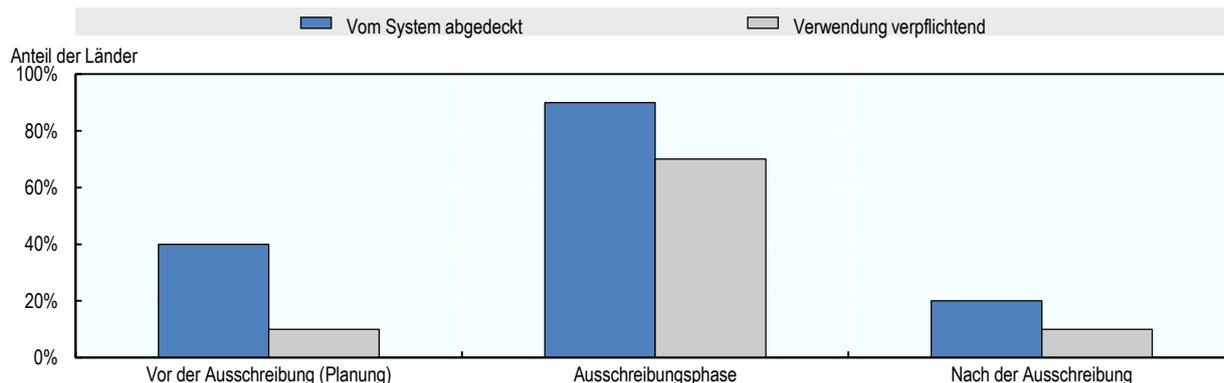
Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen. Unterstützt durch zusätzliche Online-Recherchen und Befragungen.

Hinweis: Die Rechnungsstellung wird in Nordrhein-Westfalen bis Anfang 2019 verfügbar sein.

Tabelle 4.1 zeigt, dass die Systeme der Bundesländer in Deutschland gut mit den Kommunen und EU-Systemen verbunden sind. 80% der Ländersysteme sind für Kommunen zugänglich, und 80% der Ländersysteme können Ausschreibungen mit dem TED-System verbinden. Allerdings scheinen nur wenige Systeme auf Landesebene eine Verbindung zu Systemen auf Bundesebene zu haben. Für das bevorstehende E-Vergabe-Reformprojekt in Deutschland bedeutet dies, dass durch ein verbessertes Engagement und eine bessere Koordination mit den Bundesländern auch die Kommunen aufgrund ihrer Anbindung an regionale Systeme in den Prozess einbezogen werden dürften.

In den meisten Bundesländern wird der Einsatz von E-Vergabe-Tools für die Ausschreibungsphase des Vergabezyklus gefordert. Die Bundesländer haben diese Anforderung umgesetzt, um den Einsatz von Instrumenten für die elektronische Beschaffung und Vergabe zu verstärken und sicherzustellen, dass Vergabestellen für die bevorstehende Frist zur Umsetzung der EU-Richtlinien über die elektronische Angebotsabgabe bereit sind. Wie in Abbildung 4.14 dargestellt, haben einige Bundesländer auch den Einsatz elektronischer Werkzeuge für Aktivitäten vor und nach der Ausschreibung vorgeschrieben. Die Verabschiedung der Richtlinie über elektronische Rechnungsstellung im Landesrecht wird diese Situation wahrscheinlich ändern, indem sie den Einsatz von E-Vergabe auf andere Teile des Vergabezyklus ausdehnt und es ermöglicht, mehr Funktionen zu nutzen.

Abbildung 4.14. Umfang der verfügbaren E-Vergabe-Funktion auf Länderebene und obligatorische Nutzung von E-Vergabe nach Landesrecht



Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Trotz der aktuellen Versuche, bundesweit einheitliche Regelungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu entwickeln, gibt es in den Bundesländern Gesetze, die von den Bundesreformen in recht signifikanter Weise abweichen. So schreibt das Bundesgesetz beispielsweise vor, dass Vergabestellen strenge Regeln für die Abgabe von Angeboten unter 25 000 EUR beibehalten müssen. Zu diesen strengen Regeln gehört die Abgabe von Geboten in verschlüsselter Form, was die Abgabe von Geboten per E-Mail ausschließt. Ein beispielsweise von Hamburg verabschiedetes Landesgesetz verlangt jedoch, dass Antworten per E-Mail auf Ausschreibungen unter 25 000 EUR weiterhin akzeptiert werden müssen.

Als die Frist zur Einführung der elektronischen Angebotsabgabe im Oktober 2018 näher rückte, waren Vergabestellen auf Landes- und Kommunalebene in Deutschland weiterhin stark auf die Verwendung von E-Mails für den Angebotseingang angewiesen. Obwohl E-Mail den Anforderungen der Richtlinie entspricht, gibt es Herausforderungen bei der Verwendung. In einer kürzlich ergangenen Gerichtsentscheidung im Vereinigten Königreich wurde klargestellt, dass eine Lesebestätigung eingeholt und dokumentiert werden muss, damit Beschaffer nachweisen können, dass Bieter etwaige Ausschreibungsaktualisierungen erhalten haben. Trotz der Komplexität dieses Prozesses sind elektronische Plattformen in der Lage, Vergabeprozess so zu steuern, dass das Risiko einer rechtlichen Auseinandersetzung minimiert wird.

4.5.3. Strategien zur verstärkten Nutzung von E-Vergabe in den Bundesländern.

Während in Deutschland auf Länderebene E-Vergabe zur Verfügung steht, ist nicht klar, wann und wie Beschaffer diese Systeme tatsächlich nutzen. Wie bereits erwähnt, ist der Einsatz elektronischer Mittel zur Durchführung von Beschaffungsvorhaben in den Bundesländern gering. Laut einer Umfrage unter Beschaffern gaben nur 36% der Befragten an, dass sie für die Durchführung von Ausschreibungen immer elektronische Plattformen nutzen. Diese Zahl nimmt für frühere und spätere Phasen des Beschaffungszyklus ab (Schaupp, Eßig and von Deimling, 2017^[28]). Die Zurückhaltung bei der Einführung von E-Vergabe könnte auf ein mangelndes Verständnis der Vorteile von E-Vergabe hinweisen.

OECD-Befragungen mit Mitarbeitern im Vergabebereich auf Ebene der Bundesländer zeigen mehrere Hindernisse für den effektiven Einsatz der E-Vergabe durch Vergabepersonal auf Länderebene auf. Zu diesen Barrieren gehören:

- Mangelnde Vertrautheit mit IT im Allgemeinen, inklusive einiger Mitarbeiter von Landesverwaltungen, die im Rahmen ihrer täglichen Aufgaben keinen Zugang zu IT haben.
- Kleinere Vergabestellen könnten derzeit keine E-Vergabe-Plattformen nutzen. Stattdessen verlassen sie sich bei der Durchführung von Beschaffungsvorhaben auf größere Vergabestellen.

- Geringer politischer Wille oder Ermutigung der Führungskräfte für Mitarbeiter auf subnationaler Ebene, E-Vergabe anstelle herkömmlicher Methoden einzusetzen.
- Eine Wahrnehmung, dass E-Vergabe-Systeme den Vergabeprozess verkomplizieren (statt sie zu vereinfachen).
- Geringer Reifegrad im Bereich von E-Vergabe in der Geschäftswelt, einschließlich der qualifizierten Nutzung und des Zugangs zu Technologien.

Einige Bundesländer haben eine bessere Kontrolle über die Ausgaben nach der Ausschreibung erreicht als andere. So wurde beispielsweise in Rheinland-Pfalz (siehe Feld 4.13) eine Verbindung zwischen Ausschreibungsplattformen und einem E-Katalogsystem entwickelt. Die Bundesländer, die in der Lage sind, diesen Grad an Ausgabenkontrolle zu erreichen, sind typischerweise diejenigen, die einen höheren Grad an Zentralisierung aufweisen. Die Bundesländer, die Zentralisierungsinitiativen wie spezialisierte zentrale Vergabestellen, gemeinsame Durchführung von Beschaffungsvorhaben verschiedener Vergabestellen („*joint procurement*“) und Rahmenvereinbarungen initiiert haben, waren auch in der Lage, E-Katalogsysteme einzuführen, um die Einkaufstätigkeit zu optimieren. Wie bereits in Feld 4.13 beschrieben, hat das Bundesland Rheinland-Pfalz das landesweite E-Katalogsystem „Kaufhaus des Landes“ eingeführt, das es den Vergabestellen ermöglicht, Waren und Dienstleistungen aus Rahmenverträgen zu beziehen.

Feld 4.13. Ausgabenmanagement nach der Ausschreibung in Rheinland-Pfalz

Mit der Schaffung von drei zentralen Vergabestellen hat das Bundesland Rheinland-Pfalz eine gewisse Einkaufszentralisierung erreicht. Es handelt sich um den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB), den Landesbetrieb Daten und Information (LDI) und den Landesbetrieb Mobilität (LBM). Die Zentrale Vergabestelle des Landes, ZBL, im LBM ist auch für alle Verfahren für Standardgüter und Standarddienstleistungen für das Land zuständig.

Vergabestellen des Landes führen Beschaffungsvorhaben durch, die nicht von den zentralen Vergabestellen durchgeführt werden. Diese Art der Beschaffung und Vergabe erfolgt in der Regel ad hoc oder ist spezialisiert. Die Prozesse, die von Vergabestellen verwendet werden, sind unterschiedlich. Eine gewisse Standardisierung kann jedoch durch die Beaufsichtigung einer zentralen Einkaufsstelle gewährleistet werden.

Die Ausschreibungen im Land erfolgen auf einem von zwei elektronischen Systemen, entweder auf dem Vergabemarktplatz (VMP) oder mit dem Vergabemanagementsystem (VMS). Diese Systeme bieten die folgenden Funktionen:

- Veröffentlichung von Ankündigungen vor der Ausschreibung und nach der Auftragsvergabe
- die Durchführung verschiedener Arten von Verfahren, die nach der Gesetzgebung des Bundes und der Länder zulässig sind, einschließlich Vergabeverfahren unterhalb der Schwellenwerte
- Datenverbindungen mit TED und Veröffentlichungsseiten des Bundes
- elektronische Bereitstellung und Einreichung von Ausschreibungsunterlagen
- Kommunikation mit den Bietern
- Dokumentation des gesamten Beschaffungsprozesses als Orientierungshilfe für Vergabepersonal und Unternehmen, auch bei der Bewertung und Vergabe.

Nach Abschluss werden alle Aufträge, die für die Nutzung durch die Vergabestelle in Frage kommen, in das Kaufhaus des Landes (KdL), das E-Katalogsystem auf Landesebene, geladen.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Eine große Anzahl von Beschaffern in den rund 30 000 Vergabestellen in Deutschland braucht mit großer Wahrscheinlichkeit eine Schulung über die Benutzung von E-Vergabe-Systemen. Um die Kosten für die Implementierung von E-Vergabe zu senken und zahlreiche weitere Vorteile wie Skaleneffekte und Spezialisierung zu erzielen, haben einige Bundesländer ihre öffentliche Beschaffung so weit zentralisiert, dass Nutzer außerhalb einer kleinen Anzahl von zentralen Vergabestelle nicht verpflichtet sind, Beschaffungsvorhaben überhaupt selbst durchzuführen oder das E-Vergabe-System zu nutzen (siehe Kapitel 3). Der Ansatz Niedersachsens zur Bewältigung dieser Herausforderungen durch die Zentralisierung der Nutzung des E-Vergabe-Systems wird in Feld 4.14 beschrieben.

Feld 4.14. Zentralisierung von E-Vergabe in Niedersachsen

Im Bundesland Niedersachsen leiten vier zentrale Einkaufsorganisationen die Beschaffungsprozesse. Das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) beschafft eine Reihe von Waren und Dienstleistungen, während sich IT.Niedersachsen auf die Vergabeverfahren im IT-Bereich konzentriert. Das Landesamt für Straßenbau und Hochbau führt Bauleistungen durch, und das Landesamt für Bau und Liegenschaften beschafft Liegenschaften. Im Prinzip führen diese vier Organe alle Vergaben im Bundesland durch. Die einzigen Ausnahmen betreffen Waren oder Dienstleistungen, die nicht für zentralisierte Beschaffung geeignet sind, wie z. B. stark spezialisierte oder schnelllebigere Produkte und Dienstleistungen. Die vier zentralen Vergabestellen arbeiten zusammen, um in einer Umgebung ohne zentrale Koordinierungsstelle öffentliche Beschaffung als Ganzes abzudecken; Niedersachsen hat aus Gründen der Ressortunabhängigkeit keine zentrale Koordinierungsstelle.

Eine zentral arbeitende E-Vergabe-Plattform deckt mehrere Phasen des Beschaffungszyklus in Niedersachsen ab, darunter die Veröffentlichung von Ausschreibungen, Abgabe von Angeboten, Kommunikation mit Bietern, Bekanntmachung über Auftragsvergabe, sowie die elektronische Genehmigung und Unterzeichnung von Verträgen. Einzelpersonen innerhalb jeder zentralen Einkaufsorganisation unternehmen Vergabeaktivitäten über die E-Vergabe-Plattform. Diese Personen stützen ihre Vergabeaktivitäten auf eine gründliche Erhebung des Bedarfs der einzelnen Bedarfsträger. Diese Bedarfsanalyse wird durch historische Einkaufsdaten untermauert.

Die Tatsache, dass die Vergabeaktivität innerhalb eines einzigen Systems durchgeführt wird, versetzt zentrale Vergabestellen in die Lage, Analysen der vom System erfassten Metadaten durchführen zu können. Niedersachsen befindet sich noch in einem frühen Stadium der analytischen Verwendung dieser Daten, die zukünftig auch zur evidenz-basierten Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen genutzt werden können.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Die in einigen Ländern festgestellten Herangehensweisen haben zu einer stärkeren Verwendung von E-Vergabe geführt. Der Einsatz von Systemen zur Durchführung von Vergabeverfahren ist jedoch noch gering. Die Regierungen der Länder sollten den Einsatz von E-Vergabe stärker unterstützen. Die Unterstützung und Führung von Regierungen auf Landesebene ist unerlässlich, um Veränderungen in einem dezentralen Umfeld herbeizuführen. Die Bundesregierung kann diese Bemühungen unterstützen, indem sie dazu beiträgt, die Vorteile von E-Vergabe für die Nutzer klar zu artikulieren, Fortbildungsressourcen zu standardisieren und einen klaren Fahrplan für den Ausbau der E-Vergabe in Deutschland zu entwickeln.

Handlungsvorschläge

Die Bundesregierung hat bereits entscheidende Schritte zur Digitalisierung der öffentlichen Beschaffung unternommen. Der überarbeitete Rechtsrahmen für öffentliche Beschaffung hat auch Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenerhebung eröffnet. Um die EU-Richtlinien zu erfüllen und in Deutschland international bewährte Herangehensweisen umzusetzen, muss der Schwerpunkt weiterhin darauf liegen, Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung auf den Übergang zur E-Vergabe vorzubereiten. Die folgenden Empfehlungen identifizieren Maßnahmen, die die Bundesregierung zur Unterstützung dieses Übergangs einsetzen kann, damit alle Vorteile von E-Vergabe realisiert werden können.

- Entwicklung einer nationalen Arbeitsgruppe für E-Vergabe, die Interessenvertreter aus allen staatlichen Ebenen, einschließlich der Privatwirtschaft, zusammenbringt. Ziel der Gruppe sollte es sein, die Sichtbarkeit der E-Vergabe-Praxis in Deutschland zu erhöhen, Zusammenarbeit und Standardisierung zu verbessern und den Austausch von erfolgreichen Ansätzen zu ermöglichen.
- Formulierung einer Datenmanagementstrategie, die sich an offenen Datenstandards orientiert und einen Übergang zu einer rationalisierten, automatisierten Datenerfassung aus E-Vergabe-Systemen auf Bundesebene skizziert. Gleichzeitig sollte die Datenmanagementstrategie Datenschutzbelange berücksichtigen und sicherstellen, dass die Bundesländer bei der Analyse und Nutzung ihrer eigenen Daten unterstützt werden können.
- Die Verknüpfung der E-Vergabe-Reform mit der umfassenderen E-Government-Agenda, um den Umfang der Digitalisierung zu erweitern und Verbindungen zwischen den Systemen der Vergabestellen und anderen Bundesdatenbanken zu ermöglichen.
- Sicherstellen, dass zukünftige E-Vergabe-Projekte einen umfassenden Change-Management-Ansatz verfolgen, um den reibungslosen Übergang von öffentlichen und privaten Nutzern zu digitalen Prozessen zu gewährleisten.
- Unterstützung der Einführung von E-Vergabe in den Bundesländern durch die Festlegung einer Vision und eines Fahrplans für E-Vergabe und durch eine klare Darstellung der positiven Auswirkungen der Umstellung auf digitale Prozesse.

Literaturverzeichnis

- Asian Development Bank (2013), *e-Government Procurement Handbook*, Asian Development Bank, Mandaluyong City, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/34064/files/e-government-procurement-handbook.pdf> (accessed on 20 November 2017). [31]
- Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (2017), *Das Projekt xVergabe [The xVergabe Project]*, Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, <https://www.xvergabe.org/confluence/display/xv/Home> (accessed on 11 January 2018). [15]
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017), *Elektronische Vergabe [Electronic Procurement]*, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/elektronische-vergabe.html> (accessed on 23 January 2018). [10]
- Cingolani, L. et al. (2016), “Towards a comprehensive mapping of information on public procurement tendering and its actors across Europe”, Digiwhist, http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2016/01/DIGIWHIST_D1_1-AccessToTenderInfo.pdf (accessed on 19 December 2017). [21]
- Clayton, T., C. Criscuolo and P. Goodridge (2004), *e-Commerce and Firm Performance: An assessment using multiple survey sources and linked data*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5831569/KS-DE-04-001-EN.PDF/b86295b3-a37c-4438-8431-dcaf9be0233a> (accessed on 12 February 2018). [29]
- Cosinex (2017), *Einführung der UVgO in Bayern mit Sonderregelung für elektronische Angebote [Introduction of the UVgO in Bavaria with special regulation for electronic offers]*, Cosinex Blog, <https://blog.cosinex.de/2017/12/12/freistaat-bayern-uvgo-ein/> (accessed on 9 January 2018). [11]
- Deloitte UK (2017), *Growth: The Cost and Digital Imperative, The Deloitte Global Chief Procurement Officer Survey*, Deloitte LLP, London, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/operations/deloitte-uk-global-cpo-survey-2017.pdf>. [19]
- EBRD; UNCITRAL (2015), *Are you ready for eProcurement?*, European Bank for Reconstruction and Development; United Nations Commission on International Trade Law, <https://www.ppi-ebd-uncitral.com/index.php/en/component/content/article/427-ebd-is-launching-a-guide-to-eprocurement-reform-are-you-ready-for-eprocurement> (accessed on 14 September 2017). [14]
- Europäische Kommission (2018), *e-Invoicing*, http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/e-invoicing_en (accessed on 25 January 2018). [25]
- Europäische Kommission (2017), *2017 SBA Fact Sheet & Scoreboard: European Union*, European Commission, Brussels, <http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/#sba-fact-sheets>. [17]
- Europäische Kommission (2016), *2016 SBA Fact Sheet: Germany*, European Commission, Brussels, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/22382/attachments/14/translations/> (accessed on 15 January 2018). [18]

- Europäische Kommission (2016), *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU: Germany Country Profile*, [16]
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/de.pdf (accessed on 11 December 2017).
- Europäische Kommission (2016), *Rollout of e-procurement in the EU*, DG Grow, [9]
<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16332/> (accessed on 9 January 2018).
- Europäische Kommission (2012), *A strategy for e-procurement*, The Commission to the [3]
 European Parliament; The Council; The European Economic and Social Committee; the Committee of the Regions, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0179&from=EN> (accessed on 18 December 2017).
- Europäische Kommission (o.J.), *Transparency requirements for listed companies*, [23]
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/transparency-requirements-listed-companies_en (accessed on 11 January 2018).
- European Multi-Stakeholder Forum on e-Invoicing (2016), *The Adoption of E-Invoicing in Public Procurement: Guidance for EU Public Administrations*, European Commission, Brussels, [12]
<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17301/attachments/1/translations>.
- Fuentes Hutfilter, A. et al. (2016), “Boosting investment performance in Germany”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1326, OECD Publishing, Paris, [27]
<https://dx.doi.org/10.1787/5jl3cv53241-en>.
- OECD (2018), *Mexico’s e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [32]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>.
- OECD (2018), *Open Government Data*, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm> [20]
 (accessed on 10 December 2018).
- OECD (2017), *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, [1]
<https://dx.doi.org/10.1787/growth-2017-en>.
- OECD (2017), *Government at a Glance - 2017 edition, Government at a Glance (database)*, [8]
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2017 (accessed on 11 September 2017).
- OECD (2016), *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing*, [22]
<https://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf>.
- OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD [24]
 Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, [7]
http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, [2]
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.

- OECD (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en>.
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, [30]
https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OECD (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.
- OECD (2011), *Demand-side Innovation Policies*, OECD Publishing, Paris, [6]
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264098886-en>.
- Schaupp, M., M. Eßig and C. von Deimling (2017), *Anwendung von Werkzeugen der innovativen öffentlichen Beschaffung in der Praxis: Eine Analyse der TED-Datenbank [Application of innovative public procurement tools in practice: An analysis of the TED database]*, University of Munich. [28]
- Vereinte Nationen (2006), *UN Procurement Practitioner's Handbook*, [13]
<https://www.unqm.org/Areas/Public/pph/ch04s02.html> (accessed on 14 September 2017).
- Vincze, M. et al. (2010), *Evaluation of SMEs Access to Public Procurement Markets in the EU*, GHK / DG Enterprise and Industry, [26]
https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0019/28054/8.Raport_dostc499p20do20rynku.pdf (accessed on 22 February 2018).

5

Strategische Nutzung öffentlicher Beschaffung in Deutschland

Durch unterschiedliche Ansätze beim Erwerb von Waren und Dienstleistungen können öffentliche Mittel zur Erreichung strategischer Politikziele eingesetzt werden. Eine strategische öffentliche Beschaffung trägt diesen ergänzenden politischen Zielen Rechnung. Strategische öffentliche Beschaffung kann, neben unmittelbaren Zielen wie eines guten Preis-Leistungs-Verhältnisses und Effizienzmaximierung, unterschiedliche strategische Ziele verfolgen. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren Wert auf strategische Beschaffung gelegt und mehrere nationale Strategien und Arbeitspläne entwickelt, die diese unterstützen. In diesem Kapitel werden die Ansätze Deutschlands zur Nutzung der strategischen Beschaffung diskutiert. Die spezialisierten Kompetenzzentren in Deutschland haben sich beispielsweise bei der Unterstützung von Auftraggebern und Auftragnehmern bewährt. Darüber hinaus haben mehrere Richtlinien einen Rahmen für die strategische öffentliche Beschaffung geschaffen. Zusätzliche Maßnahmen können durch einen breiteren, systematischen Ansatz die Wirkung strategischer öffentlicher Beschaffung maximieren – insbesondere auf subzentraler Ebene.

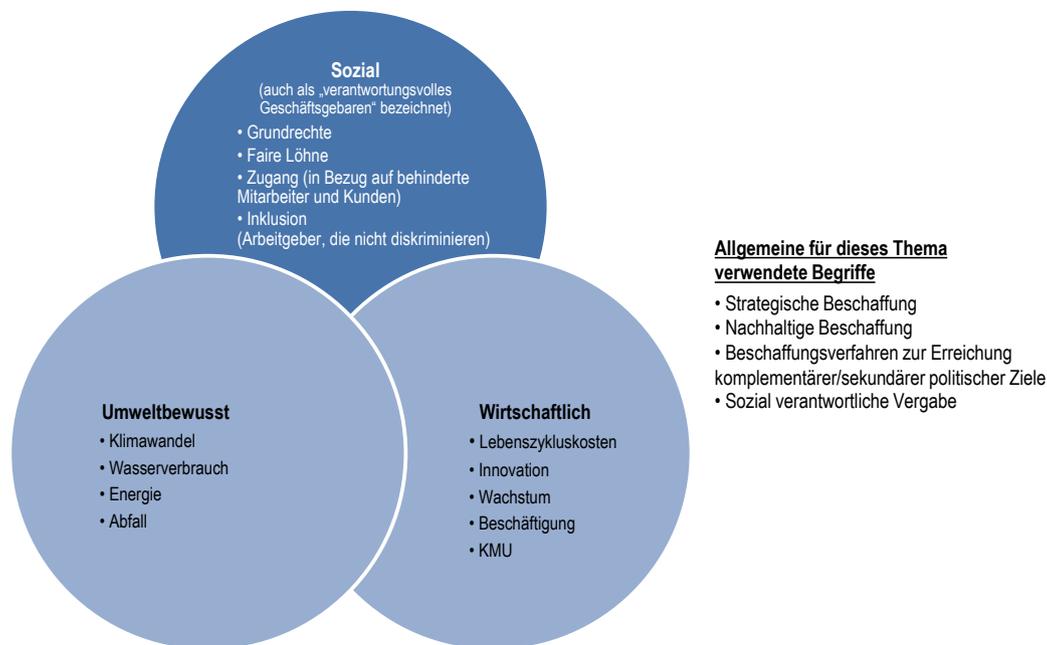
Öffentliche Aufträge stellen einen großen wirtschaftlichen Wert dar, erbringen öffentliche Leistungen und sind Schnittstelle zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. Aufgrund dieser Faktoren ist die öffentliche Beschaffung zu einem Hebel geworden, um mehrere zusammenhängende Ziele zu verfolgen. Um diese gesellschaftspolitischen Ziele zu erreichen und deren Nutzen zu realisieren, ist es wichtig zu verstehen, wie die öffentliche Hand Entscheidungen über diese besonders großen Summen trifft. Seit Jahren liegt der wichtigste und natürlichste Schwerpunkt der öffentlichen Beschaffung darin, den besten Wert für staatliche Ausgaben zu erzielen, indem durch Förderung von Wettbewerb Ausgaben gesenkt und Geldeinsparungen erzielt werden. In diesem Zusammenhang wurde der „Wert“ einer Anschaffung definiert als das Erzielen einer besseren Quantität oder Qualität zum niedrigsten Preis. Im Laufe der Zeit hat sich die Definition weiterentwickelt, um andere politische Überlegungen einzubeziehen. Zu diesen politischen Überlegungen gehört unter anderem, dass die von der öffentlichen Hand gekauften Waren und Dienstleistungen umweltfreundlich sind oder dass die im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens tätigen Unternehmen Merkmale aufweisen, die die öffentliche Hand fördern oder entwickeln möchte. So legen einige Staaten beispielsweise Wert darauf, Waren und Dienstleistungen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu beziehen, oder in Unternehmen, die in neue oder innovative Produkte oder Dienstleistungen investieren, Unternehmen im Besitz von Frauen oder Minderheiten und Unternehmen, die sich auf soziale Ziele konzentrieren.

Diese Änderung des Ansatzes hat zu einer höheren Komplexität der öffentlichen Beschaffung geführt. Öffentliche Aufträge können nicht mehr einfach auf Grundlage des Angebotspreises analysiert und vergeben werden. Die Analyse von Ausschreibungen muss nun einen wesentlich ganzheitlicheren und strategischeren Ansatz verfolgen. Studien der OECD haben ergeben, dass dieser strategische Ansatz der öffentlichen Beschaffung zusätzliche Vorteile für den Staat bringen kann (OECD, 2017^[1]; OECD, 2015^[2]):

- Die Vorteile einer umweltfreundlichen Beschaffungspolitik sind vielfältig. Allein die ökologischen Vorteile sind beträchtlich, da die Beschaffung genutzt werden kann, um Problemen wie Entwaldung, hohe Treibhausgasemissionen, schlechte Wasserqualität und Abfall zu begegnen. Indem sich Staaten auf diese Ziele konzentrieren, können sie auch ein positives Beispiel für Privatunternehmen und Bürger geben. Wirtschaftlich gesehen kann eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung zu niedrigeren Lebenszykluskosten führen, da sie die Abhängigkeit von Strom und anderen Ressourcen reduziert. Zu dem umfassenderen gesellschaftlichen Nutzen gehört die Verbesserung der Lebensqualität der Bürger und die Veränderung der Märkte hin zu umweltfreundlicheren Produkten (Europäische Kommission, 2016^[3]).
- Die öffentliche Beschaffung für innovative Waren und Dienstleistungen kann ein wichtiges Instrument für öffentliche Auftraggeber sein, um die Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern und gleichzeitig ihre Herausforderungen und Bedürfnisse zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck können Staaten die strategische öffentliche Beschaffung nutzen, um Dienstleistungen in den Bereichen Mobilität, Gesundheit, Alterung, Bau, Umwelt, Sicherheit und Schutz sowie IT-Dienstleistungen zu verbessern. Gleichzeitig kann strategische öffentliche Beschaffung zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Industrie und KMU beitragen. Durch Anregung von Innovationen von der Nachfrageseite her und die Steuerung der Entwicklung innovativer Lösungen können Beschaffer Ausgaben für unnötige Merkmale vermeiden, Lock-Ins von Auftragnehmern verhindern und längerfristige Anforderungen der öffentlichen Hand berücksichtigen (Europäische Kommission, 2014^[4]).
- Die verstärkte Beteiligung von KMU an öffentlichen Beschaffungsmärkten gewährleistet einen wettbewerbsfähigeren Ausschreibungsprozess und bietet den Beschaffern Zugang zu einer größeren Auswahl an verfügbaren Lösungen. Dies wiederum hilft Staaten, die Bedürfnisse der Auftraggeber zu befriedigen und bei ihren Einkäufen ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen. Zunehmendes Engagement der KMU kann auch zu höherer Wertigkeit, besserer Servicequalität und mehr Innovation führen (Her Majesty's Treasury, 2008^[5]).

Strategische und ganzheitliche Ansätze in der öffentlichen Beschaffung haben erst in den letzten fünf bis zehn Jahren an Bedeutung gewonnen. In dieser Zeit wurde eine Reihe von Begriffen verwendet, um diese Art der öffentlichen Beschaffung zu beschreiben. Die OECD, zusammen mit vielen anderen internationalen Organisationen, trägt das Feld der strategischen öffentlichen Beschaffung führend voran (OECD, 2017^[6]). Das folgende Diagramm (Abbildung 5.1) verdeutlicht den Zusammenhang zwischen verschiedenen Begriffen zum Thema der strategischen öffentlichen Beschaffung sowie die unterschiedlichen Ansätze in diesem Bereich.

Abbildung 5.1. Illustration der Kategorien der strategischen öffentlichen Beschaffung



Quelle: Procura+ (2016), The Procura+ Manual, http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus_Manual_Third_Edition.pdf.

Deutschland hat die Vorteile strategischer öffentlicher Beschaffung erkannt und eine Reihe von Strategien und Richtlinien zu deren Umsetzung eingeleitet. Diese Strategien und Politiken wurden durch hochrangige politische Unterstützung ermöglicht, die der strategischen öffentlichen Beschaffung und der damit verbundenen gesellschaftspolitischen Ziele zuteilwird. Der Erfolg des deutschen Ansatzes hängt davon ab, dass Überlegungen zur strategischen öffentlichen Beschaffung tagtäglich in die Beschaffungspraxis einfließen. Im föderalen System Deutschlands liegt eine besondere Herausforderung darin, sicherzustellen, dass Beschaffer die notwendige Ausbildung und Unterstützung erhalten, um dieses Mandat erfüllen zu können. Inwieweit diese Bemühungen erfolgreich sind, hängt von der Fähigkeit des Staates ab, die Auswirkungen dieser Bemühungen zu beobachten und zu messen.

In diesem Kapitel werden diese Bereiche der strategischen öffentlichen Beschaffung untersucht, um zu analysieren, wie Deutschland die Verfolgung strategischer Beschaffungsziele durch öffentliche Beschaffung und Vergabe ermöglicht. Der erste Abschnitt beschreibt den internationalen Kontext, rechtliche und politische Rahmenbedingungen sowie den aktuellen Stand der strategischen öffentlichen Beschaffung in Deutschland. Zweitens wird die Arbeit der Kompetenzzentren beleuchtet, die Deutschland eingerichtet hat, um die Auftraggeber bei der Umsetzung strategischer Beschaffungsziele zu unterstützen. Der dritte Abschnitt des Kapitels zeigt, wie der strategische Einkauf in ganz Deutschland umgesetzt wurde. Ein vierter Abschnitt untersucht, wie Deutschland laufende Beobachtung und Analyse im Bereich der strategischen öffentlichen

Beschaffung nutzen könnte, um deren Umsetzung zu verbessern. Schließlich wird in einem eigenen Abschnitt erläutert, wie sich die Bundesländer in Bezug auf strategische öffentlichen Beschaffung verhalten.

5.1. Rechtliche und politische Rahmenbedingungen, die durch internationale Zusammenarbeit verstärkt werden, unterstützen die Auftraggeber bei der Verfolgung strategischer Beschaffungsziele

5.1.1. Internationale Organisationen unterstützen die Umsetzung nationaler Strategien, um den Einsatz strategischer Beschaffungsverfahren voranzutreiben

Derzeit unterstützen eine Reihe internationaler Institutionen, darunter die Europäische Union (EU), die Vereinten Nationen (UN) und die OECD, strategische öffentliche Beschaffung. So hat die Europäische Union beispielsweise strategische öffentliche Beschaffung in EU-Richtlinien aufgenommen. Ebenso ist strategische Beschaffung entscheidend für die Erreichung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*). Schließlich enthält die *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* (OECD Empfehlung des Rates für öffentliche Beschaffung) die strategische öffentliche Beschaffung als eines ihrer Prinzipien (siehe Feld 5.1).

Feld 5.1. *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* – Das Prinzip des Gleichgewichts

Der Rat:

V. EMPFIEHLT teilnehmenden Regierungen, dass jede Nutzung des öffentlichen Beschaffungssystems zur Verfolgung sekundärer politischer Ziele gegen das primäre Beschaffungs- und Vergabeziel abzuwägen.

Zu diesem Zweck sollten Staaten, die der Empfehlung nachkommen, Folgendes tun:

- i. Die Verwendung der öffentlichen Beschaffung als eine Methode zur Verfolgung sekundärer Beschaffungsziele im Einklang mit klaren nationalen Prioritäten erwägen, wobei der potenzielle Nutzen gegen die Notwendigkeit einer angemessenen Wirtschaftlichkeit abgewogen wird. Sowohl die Fähigkeit der Beschaffer, sekundäre Beschaffungsziele zu unterstützen, als auch die Belastung, die mit der Beobachtung der Fortschritte bei der Förderung solcher Ziele verbunden ist, sollten berücksichtigt werden.
- ii. Eine geeignete Strategie für die Integration sekundärer Beschaffungsziele in die öffentlichen Beschaffungssysteme entwickeln. Für sekundäre Beschaffungsziele, die durch die öffentliche Beschaffung unterstützt werden, sollten eine angemessene Planung, Basisanalyse, Risikoanalyse und Zielvorgaben als Grundlage für die Entwicklung von Aktionsplänen oder Leitlinien für die Umsetzung festgelegt werden.
- iii. Geeignete Methoden zur Folgenabschätzung anwenden, um die Wirksamkeit der Beschaffung bei der Erreichung sekundärer Beschaffungsziele zu messen. Die Ergebnisse jeder Nutzung des öffentlichen Beschaffungssystems zur Unterstützung sekundärer politischer Ziele sollten nach geeigneten Meilensteinen gemessen werden, um den politischen Entscheidungsträgern die notwendigen Informationen über Vor- und Nachteile (Nutzen und Kosten) einer solchen Nutzung zu liefern. Die Effektivität sollte sowohl auf Ebene der einzelnen Beschaffungs- und Vergabevorgängen als auch an den Ergebnissen der politischen Zielvorgaben gemessen werden. Darüber hinaus sollte die Gesamtwirkung der Verfolgung sekundärer Beschaffungsziele auf das öffentliche Beschaffungs- und Vergabesystem regelmäßig analysiert werden, um einer möglichen Zielüberlastung entgegenzuwirken.

Quelle: (OECD, 2015^[7]), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.

Die im Oktober 2017 verabschiedete Strategie zur öffentlichen Beschaffung der Europäischen Kommission zielt darauf ab, die Beschaffungspraktiken in der EU zu verbessern, indem sie öffentliche Auftraggeber bei der Umsetzung strategischer öffentlicher Beschaffung unterstützt. Änderungen der EU-Gesetzgebung unterstützen die Umsetzung der Strategie. Diese Änderungen fördern Praktiken wie (Europäisches Parlament und Rat, 2014^[8]):

- Einführung einer größeren Flexibilität, indem Auftraggebern die Möglichkeit gegeben wird, das beste Preis-Leistungs-Verhältnis zu wählen, und indem wiederum die Aufhebung des Preises als einziges Zuschlagskriterium ermöglicht wird
- Förderung von Innovationen durch Ermöglichung der Zusammenarbeit zwischen Auftraggebern und Unternehmen bei der Entwicklung innovativer Produkte oder Dienstleistungen, die auf dem Markt nicht vorhanden sind
- Begrenzung der Umsatzanforderungen und Einführung der Möglichkeit der Unterteilung der Angebote in Lose, um es KMU leichter zu machen, sich um öffentliche Aufträge zu bewerben
- Anreize für öffentliche Auftraggeber, sozial verantwortliche Waren zu kaufen, um Unternehmen dabei zu unterstützen, Sozialstandards bei der Verwaltung, Produktion und Erbringung von Dienstleistungen einzuhalten
- Möglichkeiten zur Förderung von ökologischen Innovationen durch Anwendung neuer Vergabekriterien in Vergabebekanntmachungen bereitstellen, bei denen der Umweltschutz stärker im Vordergrund steht.

Die in der überarbeiteten EU-Richtlinie von 2014 vorgeschlagenen Vergabekriterien basieren auf dem Prinzip des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ (*Most Economically Advantageous Tender*, „MEAT-Kriterien“). Diese Kriterien legen mehr Wert auf Umweltaspekte, soziale Aspekte, innovative Eigenschaften und Faktoren wie die Erfahrung des eingesetzten Personals, sowie auf Angebote von Kundendienst und technischer Unterstützung. Ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis wird durch die Berücksichtigung der Lebenszykluskosten der beschafften Bauleistung, Ware oder Dienstleistung gewährleistet (Europäische Kommission, 2014^[9]).

Die internationale Gemeinschaft hat sich im September 2015 auf die Ziele der nachhaltigen Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) geeinigt. In den SDGs werden eine Reihe von Zielsetzungen im Zusammenhang mit globalen Themen wie Armut, Wirtschaftswachstum und Klimaschutz festgelegt. Auf globaler Ebene werden 17 Ziele der nachhaltigen Entwicklung durch 169 konkreten, den Zielen untergeordneten Zielvorgaben verfolgt; die Erreichung der Zielvorgaben wird anhand von Indikatoren beobachtet und überprüft. Staaten entwickeln darüber hinaus eigene nationale Indikatoren, um das Monitoring im Hinblick auf Ziele und Vorgaben zu unterstützen (Vereinte Nationen, 2015^[10]).

Zwei der SDG-Ziele beziehen sich direkt auf öffentliche Beschaffung; diese Ziele fordern Staaten dazu auf, ihre Beschaffungssysteme zu verbessern (UN Sustainable Development Knowledge Platform, o.J.^[11]):

- Ziel 12.7 fordert Staaten auf, „nachhaltige öffentliche Beschaffungspraktiken im Einklang mit den nationalen Strategien und Prioritäten zu fördern“.
- Ziel 16.6 verlangt von Staaten, „leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen“ zu entwickeln – auch für Institutionen der öffentlichen Beschaffung.

Darüber hinaus haben eine Reihe von SDG-Zielen einen indirekten Bezug zur öffentlichen Beschaffung, da die in diesen Zielen genannten Aktivitäten mit Hilfe öffentlicher Beschaffung durchgeführt werden. Zu diesen Zielen gehören:

- Erreichung einer höheren wirtschaftlichen Produktivität durch Diversifizierung, technologische Modernisierung und Innovation, auch durch Konzentration auf Sektoren mit hoher Wertschöpfung und arbeitsintensive Sektoren

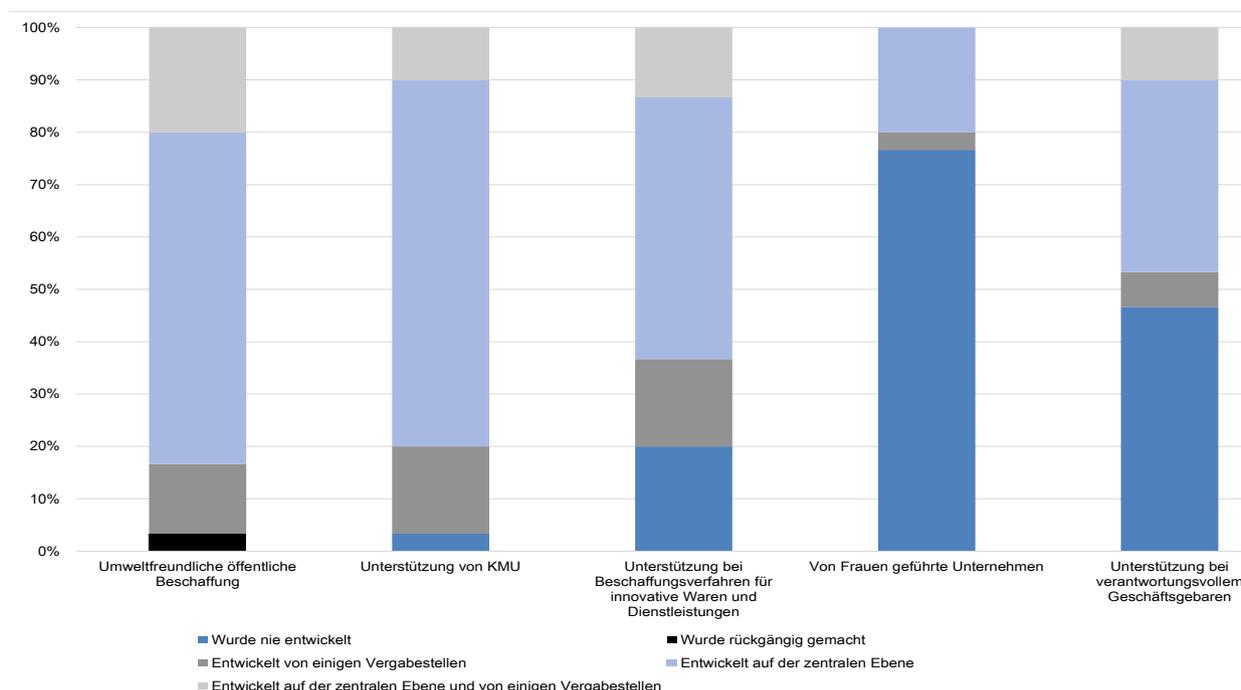
- Förderung entwicklungsorientierter Politiken, die produktive Tätigkeiten, die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, Unternehmertum, Kreativität und Innovation unterstützen und die Formalisierung und das Wachstum von KMU fördern, auch durch Zugang zu Finanzdienstleistungen.

Diese Referenzen tragen zwar dazu bei, die Rolle der öffentlichen Beschaffung bei den Bemühungen zur Erreichung dieser Ziele stärker zu profilieren, bedeuten aber auch, dass politische Entscheidungsträger ein Monitoring der Ziele auf nationaler Ebene sicherstellen müssen. Um die SDGs zu erreichen, sind die Vereinten Nationen darauf angewiesen, dass Staaten eine klare Richtung vorgeben. Gemäß SDG-Ziel 17, das sich mit der Umsetzung aller SDGs beschäftigt, wird zur Umsetzung der Ziele von Staaten verlangt, ein „Rahmenwerk zur Evaluation, Vorschriften und Anreizstrukturen, die solche Investitionen ermöglichen“ neu auszurichten, um „Investitionen anzuziehen und die nachhaltige Entwicklung zu stärken. Die nationalen Aufsichtsmechanismen wie die obersten Rechnungskontrollbehörden und die Aufsichtsfunktionen der Gesetzgeber sollten gestärkt werden.“ (Vereinte Nationen, o.J.[12])

Wie in Abbildung 5.2 gezeigt, haben viele OECD-Länder bereits Maßnahmen ergriffen, um den Einsatz strategischer öffentlicher Beschaffung voranzutreiben. Unterstützende Maßnahmen zur Umsetzung strategischer öffentlicher Beschaffung lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- **Rechtsvorschriften, Strategien und Politiken:** übergreifende Gesetze und Rahmenbedingungen die strategische Beschaffung begünstigen sollen
- **Institutionen und Behörden:** Abteilungen und Teams, die die Umsetzung strategischer öffentlicher Beschaffung betreuen und überprüfen sollen
- **Instrumente und Leitlinien:** Ressourcen, die Beschaffer bei der tagtäglichen, praktischen Umsetzung strategischer öffentlicher Beschaffung nutzen können.

Abbildung 5.2. Strategien und Richtlinien zur Verfolgung strategischer Beschaffungsziele durch die öffentliche Beschaffung in OECD-Ländern



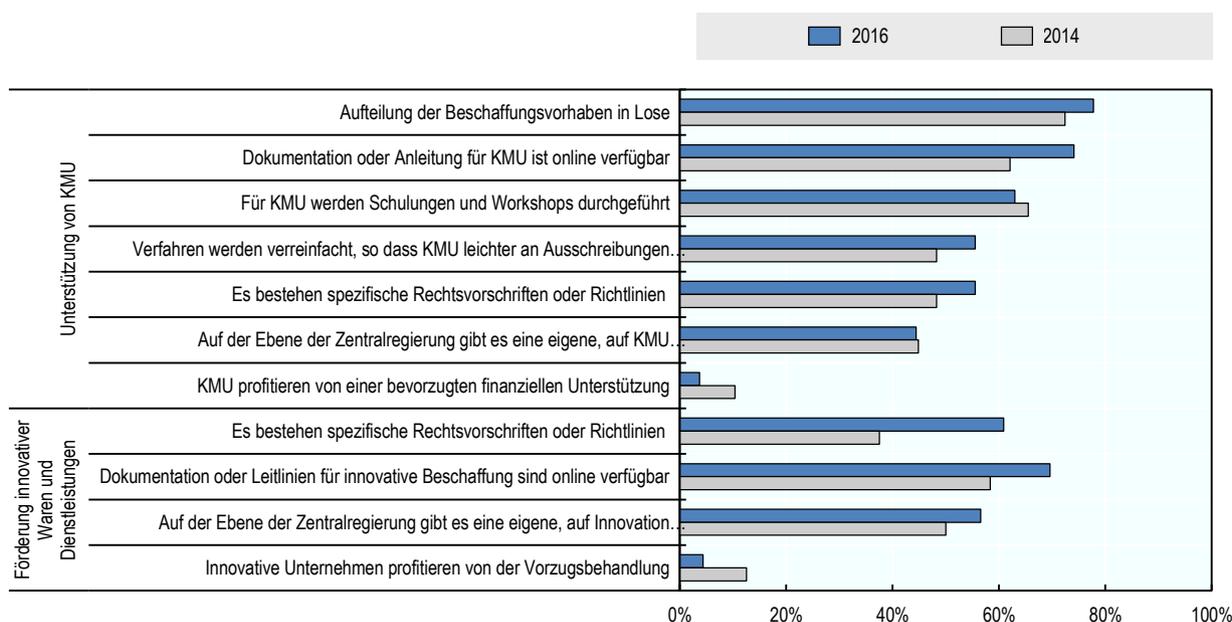
Quelle: OECD (2016), Survey on Public Procurement.

Wie in Abbildung 5.2 dargestellt, hat die Mehrheit der OECD-Länder Richtlinien oder Strategien entwickelt, die auf eine umweltfreundliche Beschaffung, Unterstützung von KMU oder die Förderung von Innovationen abzielt. Ein kleinerer Teil hat auch Richtlinien und Strategien umgesetzt, die von Frauen geführte Unternehmen unterstützen oder verantwortungsvolles Geschäftsgebaren fördern sollen.

Diese Richtlinien und Strategien verfolgen in der Regel eine Reihe verschiedener Instrumente, um die strategische öffentliche Beschaffung zu unterstützen. Um beispielsweise das Ziel einer stärkeren Beteiligung von KMU an öffentlichen Aufträgen zu erreichen, haben OECD-Länder eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt. Zu diesen Ansätzen gehört es, die Aufteilung der Auftragsmöglichkeiten in kleinere Lose anzuregen oder zu verlangen, damit öffentliche Ausschreibungen nicht außerhalb der Leistungsfähigkeit von KMU liegen. Einige OECD-Länder haben auch selbst Schulungen für KMU durchgeführt, um sie bei der Reaktion auf öffentliche Ausschreibungen zu unterstützen.

Um innovative Lösungen bei strategischer Beschaffung anzuregen, gehen Staaten unterschiedliche Wege. Zu diesen Möglichkeiten gehören die Einführung von Rechtsvorschriften, die Schaffung eines eigenen Gremiums zur Unterstützung und Beobachtung der Umsetzung und die Bereitstellung von Instrumenten, Schulungen und Leitlinien für das Personal in der öffentlichen Beschaffung (siehe).

Abbildung 5.3. Unterschiedliche Ansätze zur Unterstützung strategischer Beschaffungsziele durch öffentliche Beschaffung in OECD-Ländern



Quelle: OECD (2014, 2016), Survey on Public Procurement.

Bei effektiver Anwendung können diese Instrumente eine Umgebung schaffen, die der strategischen öffentlichen Beschaffung förderlich ist. Um das zu erreichen, bedarf es jedoch einer klaren Strategie, die durch einen umfassenden Umsetzungsplan und die anschließende Beobachtung der Fortschritte unterstützt wird. Zum Erreichen dieser drei wesentlichen Schritte innerhalb des deutschen Vergabesystems müssen alle Instrumente und Schritte gut koordiniert und aufeinander abgestimmt sein.

5.1.2. Deutschland hat übergreifende Politiken und Strategien für seine nachhaltige Agenda entwickelt

Deutschlands Bemühen um größere Nachhaltigkeit geht der Festlegung der SDGs voraus. Die erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands wurde 2002 verabschiedet. Eine aktualisierte Strategie wurde im Januar 2017 offiziell verabschiedet, um sie an die Ziele der nachhaltigen Entwicklung anzupassen. Diese aktualisierte Strategie trägt den Titel: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuauflage 2016, und berücksichtigt das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Regierung (Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, 2015^[13]).

Darüber hinaus hat Deutschland eine Vielzahl von Aktionsplänen, Strategien und Gesetzen zu Nachhaltigkeit und Beschaffung verabschiedet. Es gibt zwei Haupttypen von Richtlinien. Erstens hat Deutschland eine Nachhaltigkeitspolitik umgesetzt, die auf eine nachhaltige Entwicklung des gesamten Landes abzielt. In diesen Nachhaltigkeitsrichtlinien wird die Rolle der öffentlichen Beschaffung ausdrücklich erwähnt. Zweitens hat Deutschland eine Politik umgesetzt, die darauf abzielt, die Nachhaltigkeit der deutschen Bundesverwaltung in ihrer täglichen Arbeit zu erhöhen. Diese Richtlinien betrachten die öffentliche Beschaffung als einen Aspekt der Verwaltungstätigkeit. Viele dieser Richtlinien werden durch Berichte zur Fortschrittsüberprüfung begleitet, und die zuständigen Behörden verbessern anschließend die jeweiligen Programme oder Strategien. Während das Programm zur Steigerung der Nachhaltigkeit der Bundesverwaltung für die Zwecke dieser Studie mit am relevantesten ist, verdeutlicht die Anzahl und Tiefe der übergreifenden Politiken die zunehmende Bedeutung der Nachhaltigkeit in der deutschen Politiklandschaft. Gleichzeitig wird es für den einzelnen Beschaffer durch diese Vielzahl von Strategien immer komplexer, auf die Ziele der Strategien hinzuarbeiten. Tabelle 5.1 gibt einen Überblick über verschiedene bestehende Richtlinien.

Tabelle 5.1. Entwicklung des deutschen Rahmenwerks für Nachhaltigkeit, Schwerpunkt öffentliche Beschaffung

	Art der Richtlinie	Abdeckung	Erstausgabe	Aktualisierung	Monitoring-Berichte
Kreislaufwirtschaftsgesetz	Gesetz	Abfallwirtschaft in Deutschland	1994	2007, 2012	2014, 2016
Nationale Nachhaltigkeitsstrategie	Strategie / Plan	Nachhaltige Entwicklung in Deutschland als Ganzes	2002	2017	Fortschrittsberichte: 2004, 2008, 2012, 2018 Indikatorenberichte: 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016
Gemeinsamer Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten	Verwaltungsvorschrift	Öffentliche Beschaffung von Holzprodukten in der Bundesverwaltung	2007	2011	
Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff)	Verwaltungsvorschrift	Einkauf von energieeffizienten Produkten durch die Verwaltung	2008	2013, 2017	
Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit	Strategie / Plan	Nachhaltigkeit in der deutschen Bundesverwaltung	2010	2015, 2017	2015, 2016
Deutsches Ressourceneffizienzprogramm	Strategie / Plan	Gesamtressourceneinsatz in Deutschland	2012	2016	2015
Nationales Programm für nachhaltigen Konsum	Strategie / Plan	Nachhaltigkeit für die Bürger Deutschlands und ihren Konsum	2016		

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Die erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands wurde 2002 verabschiedet. Die Strategie bezog sich jedoch zunächst nicht auf die öffentliche Beschaffung (Die Bundesregierung, 2002^[14]). Nach mehreren Beobachtungsrunden nahm die Rolle der öffentlichen Beschaffung allmählich zu. Im Monitoring-Bericht 2008 wurde vorgeschlagen, öffentliche Beschaffung auf Nachhaltigkeit auszurichten und die Rolle der öffentlichen Beschaffung in einer verbindlicheren Nachhaltigkeitsstrategie zu stärken (Die Bundesregierung, 2008^[15]). Im Jahr 2012 wurden im Monitoring-Bericht mehrere Einzelinitiativen hervorgehoben, die eingeleitet wurden oder kurz vor der Einführung standen. Zu diesen Initiativen gehörten: die Allianz für nachhaltige Beschaffung, das Maßnahmenprogramm für die Nachhaltigkeit der Bundesverwaltung und das Zentrum für nachhaltige Beschaffung.

Die Bundesregierung hat im Januar 2017 nach der Verabschiedung der SDGs ihre neue Nationale Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie beschreibt im Wesentlichen den Beitrag der verschiedenen Regierungs- und Institutionsebenen zur Erreichung der deutschen Ziele im Rahmen der SDGs. Darüber hinaus hat die Bundesverwaltung die öffentliche Beschaffung als Teil ihres Plans für nachhaltiges Wirtschaften aufgenommen. Die in der Strategie zur öffentlichen Beschaffung genannten Schwerpunkte sind das revidierte Vergaberecht (siehe Abschnitt 5.1.3) und ein Maßnahmenprogramm zur Steigerung der Nachhaltigkeit der Bundesverwaltung (siehe unten). Die Verwaltung hat auch zusätzliche Bestimmungen über die öffentliche Beschaffung in die thematischen Aspekte der Strategie aufgenommen. Ein Schwerpunkt der Strategie ist beispielsweise die Erhöhung der Investitionen in die Infrastruktur. Die Strategie erwähnt jedoch nicht, wie strategische öffentliche Beschaffung als Mittel zu mehr Nachhaltigkeit bei Infrastrukturprojekten eingesetzt werden kann.

Deutschland könnte davon profitieren, nachhaltige Beschaffung in die verschiedenen Handlungsfelder seiner Nachhaltigkeitsstrategie zu integrieren. Häufig ist öffentliche Beschaffung von zentraler Bedeutung für die Umsetzung wichtiger politischer Ziele wie einer nachhaltigen Infrastruktur. Die intelligente Abwicklung der Beschaffungsprozesse für Großprojekte – wie z. B. Infrastrukturprojekte – kann zusätzliche Vorteile bringen. Über die Gesamtplanung dieser Projekte hinaus können Beschaffungsprozesse das Ergebnis dieser Projekte durch technische Spezifikationen sowie durch die Auswahl- und Vergabekriterien bestimmen. Innovative Strategien des öffentlichen Auftragswesens, wie die vorkommerzielle Auftragsvergabe, können nachhaltige Lösungen hervorbringen, die sonst nicht vorgestellt worden wären.

Die öffentliche Beschaffung ist ein Schwerpunkt der Nachhaltigkeitsziele der Bundesverwaltung. Das Programm „Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen. Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit“ legt diese Ziele fest. Während das Maßnahmenprogramm Teil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist, hat der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung 2010 eine erste Version des Programms entwickelt. Anschließend verabschiedete der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2015 eine zweite Fassung.

Das Maßnahmenprogramm für Nachhaltigkeit umfasst 12 Maßnahmen zur Unterstützung der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen. Das Programm beauftragt alle Institutionen der Bundesverwaltung mit der Umsetzung dieser Maßnahmen. Viele der Maßnahmen beziehen sich zwar nicht explizit auf die öffentliche Auftragsvergabe, sind aber dennoch davon betroffen, wie beispielsweise das Ziel, Verwaltungsgebäude energieeffizienter zu gestalten. Eine Maßnahme zielt laut dem Maßnahmenprogramm für Nachhaltigkeit konkret auf die „weitere Fokussierung der öffentlichen Beschaffung auf das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung“ ab. Die Maßnahmen betonen das Preis-Leistungs-Verhältnis, das eine nachhaltige Beschaffung erreichen kann, und gehen davon aus, dass eine nachhaltige öffentliche Beschaffung budgetneutral sein kann (Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, 2010^[16]) (Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, 2015^[13]).

Im Bereich der nachhaltigen Beschaffung enthält das Maßnahmenprogramm für Nachhaltigkeit acht konkrete Aktivitäten:

1. Jeder Auftraggeber benennt einen Ansprechpartner, der für die Zusammenarbeit mit der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) zuständig ist. Diese Person ist für Planung, Organisation und Durchführung von Empfehlungen der KNB verantwortlich. Diese Kontaktperson dient auch als Bindeglied zwischen der KNB und dem Auftraggeber im Allgemeinen.
2. Behörden sind angehalten die im KdB verfügbaren Rahmenverträge zu nutzen, um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen. Wenn neue Rahmenvereinbarungen getroffen oder bestehende erneuert werden, sollten Nachhaltigkeitskriterien und -richtlinien aufgenommen werden.
3. Nachhaltigkeitsüberlegungen im deutschen Recht sollten durch Umsetzung von EU-Richtlinien verstärkt werden.
4. Die KNB plant eine Reihe von Aktivitäten zur Unterstützung nachhaltiger öffentlicher Beschaffung, darunter: Unterstützung der nachhaltigen Auftragsvergabe durch das KdB, Entwicklung des auf diesem Portal verfügbaren Beratungsmaterials und der Leitlinien, Organisation und Teilnahme an Veranstaltungen zur Förderung bewährter Praktiken, Erstellung eines jährlichen Monitoring-Berichts und Aufbauen auf bestehenden Ausbildungsprogrammen durch Einbeziehung anderer Medien wie E-Learning.
5. Fortsetzung der Arbeit der Allianz für Nachhaltige Beschaffung, einer institutionsübergreifenden Arbeitsgruppe, die unter dem Vorsitz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) steht. Darüber hinaus soll die Tätigkeit der Allianz für nachhaltige Beschaffung ausgebaut werden, damit sie mit Bundesländern und Kommunen zusammenarbeiten kann.
6. Sicherstellen, dass andere gesetzliche Anforderungen im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit berücksichtigt werden, wie z. B. die Erhöhung des eingekauften Anteils von Recyclingpapier, Einhaltung von Emissionszielen für staatliche Fahrzeuge und von Nachhaltigkeitskriterien für Holz und Textilien.
7. Es sollen Maßnahmen ergriffen werden, damit öffentliche Beschaffung bis 2020 im Einklang mit Standards für die Erhaltung biologischer Vielfalt bis 2020 steht.
8. Der Bezug von Ökostrom (Strom aus 100% erneuerbaren Energiequellen) soll fortgesetzt und ausgebaut werden.

Die Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien und des Maßnahmenprogramms für die Bundesverwaltung wurde durch eine Reihe von Arbeitsgruppen auf verschiedenen staatlichen Ebenen unterstützt. Jede Arbeitsgruppe involvierte die Öffentlichkeit auf die eine oder andere Weise. Zu den Arbeitsgruppen gehören der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung und der Rat für nachhaltige Entwicklung (Die Bundesregierung, 2017_[17]). Im Hinblick auf Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung hat das Ministerium für Wirtschaft und Energie die Allianz für eine Nachhaltige Beschaffung (AfNB) gegründet und geleitet. Seit 2010 versammelt die AfNB Vertreter von Beschaffungsinstitutionen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Ziel der AfNB ist es, den Austausch von bewährten Praktiken und Erfahrungen bei der Umsetzung einer strategischen öffentlichen Beschaffung zu fördern (Die Bundesregierung, 2016_[18]). Die AfNB hat Experten zu vielen beschaffungsrelevanten Themen zusammengeführt, darunter E-Mobilität, öffentlicher Verkehr und Ressourceneffizienz. Diese Gruppen entwickelten dann Vorschläge, wie sie die Nachhaltigkeit in ihren Bereichen erhöhen können (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014_[19]).

Insgesamt gibt es in Deutschland eine Vielzahl von Akteuren und Strategien im Bereich der Nachhaltigkeit, die allerdings noch keinen Bezug zu öffentlicher Beschaffung speziell und deren tagtäglicher Praxis haben. Deutschland muss darauf achten, die positiven Auswirkungen seiner Fokussierung auf Nachhaltigkeit nicht zu vereiteln, indem es öffentliche Bedienstete und Öffentlichkeit mit einer Reihe von unterschiedlichen Strategien verwirrt, die jeweils unterschiedliche Ziele verfolgen. Darüber hinaus bewegen sich internationale bewährte Praktiken in Richtung Nachhaltigkeit als Standardansatz – und nicht als einmalige Aktivität. Dieser standardisierte, integrierte Ansatz wird auch in der *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* beschrieben (siehe Feld 5.1 oben). Gemäß dieser Empfehlung und international

bewährter Praxis sollte eine nachhaltige öffentliche Beschaffung routinemäßig in strategische Überlegungen einbezogen werden. So können beispielsweise Investitionen in Infrastrukturen mit hohem Nachhaltigkeitspotenzial durch den gezielten Einsatz der öffentlichen Beschaffung realisiert werden.

5.1.3. Der rechtliche und institutionelle Rahmen Deutschlands bietet Vergabestellen ausreichend Flexibilität, um strategische Beschaffungsziele zu verfolgen

Die Vergaberechtsreform 2016 hat die Verfolgung strategischer Beschaffungsziele erleichtert. Dies war in der Tat eine der Hauptintentionen der Reform, die nach den Entwicklungen auf EU-Ebene darauf abzielte, sich stärker auf strategische Beschaffungsziele zu konzentrieren. Mit der Reform 2016 wurde eine neue Rechtsgrundlage für die Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien in den Beschaffungs- und Vergabeprozess geschaffen (Die Bundesregierung, 2016^[18]). Bei der Beschaffung von Waren, Bauleistungen und Dienstleistungen mit einem Beschaffungswert über und unter den gesetzlich festgelegten Schwellenwerten müssen nun ökologische, soziale und innovative Aspekte berücksichtigt werden.

Das deutsche Vergaberecht von 2016 erweiterte die Möglichkeiten für Beschaffer, strategische Beschaffungsziele in ihren Ausschreibungen zu berücksichtigen. Das Gesetz erwähnt insbesondere soziale, ökologische und innovative Aspekte als mögliche Ausschreibungskriterien und listet diese Aspekte als geeignet für Auswahl- und Vergabekriterien auf (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, § 97 Abs. 3). Darüber hinaus können Auftraggeber Unternehmen, die gegen umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen verstoßen haben, von Beschaffungsverfahren ausschließen. Ebenso kann ein Unternehmen ausgeschlossen werden, wenn festgestellt wird, dass es im Zusammenhang mit diesen Verpflichtungen Betrug begangen hat (z. B. wenn es fälschlicherweise behauptet hat, seinen Verpflichtungen nachzukommen). Jede Entscheidung zum Ausschluss eines Unternehmens muss auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beruhen (d. h. das Ausmaß des Fehlverhaltens berücksichtigen) und durch Beweise gestützt werden (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, § 124) (Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung, 2016^[20]).

Die Vergabeverordnung (VgV) sieht darüber hinaus vor, dass Auftraggeber die Möglichkeit haben, strategische Beschaffungsziele in die Beschaffungsprozesse einzubeziehen. So kann beispielsweise in diesem Zusammenhang die Anwendung von Kriterien oder Spezifikationen auf die zu beschaffende Ware oder Dienstleistung aus einer weiteren Perspektive erfolgen. Damit können Behörden den gesamten Lebenszyklus – von der Beschaffung über die Produktion bis zur Auslieferung – berücksichtigen. Allerdings müssen ergänzende Aspekte mit der jeweiligen Beschaffungs- oder Vergabemaßnahme verknüpft werden (Verordnung über die Auftragsvergabe, § 31 Abs. 3). So können beispielsweise bei der Analyse umweltfreundlicher Transportmöglichkeiten nur die in einer Ausschreibung angeforderten Fahrzeuge berücksichtigt werden, aber nicht der gesamte Fuhrpark eines Auftragnehmers (Von Wietersheim, 2017^[21]).

Die überarbeitete Vergabeverordnung erlaubt auch die Verwendung der Lebenszykluskostenrechnung (Vergabeverordnung, § 59). Das Gesetz beschreibt die verschiedenen Elemente, die als Teil der Lebenszykluskostenanalyse betrachtet werden können, und wie sie nachgewiesen werden sollten. Auftraggeber müssen eine Methode zur Berechnung der Lebenszykluskosten entwickeln, die den drei folgenden Anforderungen entspricht (Vergabeverordnung, § 59 Abs. 3):

1. die Methode muss auf überprüfbaren und nichtdiskriminierenden Elementen beruhen;
2. die Methode muss für alle interessierten Parteien zugänglich sein;
3. die erforderlichen Informationen müssen angemessen sein (d. h. die Verwendung der Lebenszykluskosten im Verhältnis zu dem Aufwand, der für die Erstellung der Analyse erforderlich ist).

Die deutschen Behörden haben zusätzliche gesetzliche Anforderungen in das überarbeitete Vergaberecht aufgenommen, die sich insbesondere auf mehrere sich ergänzende Ziele beziehen:

- **Energieeffizienz:** Für energieverbrauchende Güter und Dienstleistungen verlangt die Vergabeverordnung, dass Auftraggeber im Rahmen der technischen Spezifikationen nach Möglichkeit die beste Energieeffizienzklasse fordern (Vergabeverordnung, § 67). Bei Bauleistungen ist die Energieeffizienz in angemessenem Umfang zu berücksichtigen (Verordnung über die Vergabe von Aufträgen für öffentliche Arbeiten, § 8c) (Von Wietersheim, 2017^[21]).
- **KMU:** Die Unterteilung der Angebote in Lose ist oberhalb und im Allgemeinen unterhalb der EU-Schwelle für Waren, Bauleistungen und Dienstleistungen obligatorisch. Diese Anforderung trägt dazu bei, dass KMU, i.e. vor allem der deutsche Mittelstand und Familienunternehmen an Ausschreibungen teilnehmen können. Ausnahmen aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen sind zulässig (d. h. Ausnahmen sind zulässig, damit der Auftraggeber den Gewinn aus der Aufteilung des Angebots in Lose gegen zusätzliche Kosten und technische Beschränkungen abwägen kann) (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, § 97 Abs. 4; Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, § 5; Unterschwellenvergabeverordnung, § 22). So kann beispielsweise ein öffentlicher Auftraggeber beschließen, ein Angebot nicht in Lose aufzuteilen, wenn das zu sehr vielen oder zu sehr kleinen Losen führen würde, was das gesamte Angebot unwirtschaftlich macht. Eine technische Einschränkung kann sich auf die Notwendigkeit beziehen, passende Teile zu sichern oder die Lieferkette zu vereinfachen, so dass ein klarer definierter Anteil an der Lösung erzielt wird (Von Wietersheim, 2017^[21]).
- **Mindestlohn:** Nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen müssen Unternehmen bei Umsetzung eines öffentlichen Auftrags alle geltenden Gesetze einhalten. Das Gesetz verlangt insbesondere die Einhaltung des Mindestlohn- und Tarifvertragsgesetzes (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, § 128).

Insgesamt unterstützt der aktuelle Rechtsrahmen in Deutschland nach der Reform 2016 die Beschaffer bei der Durchführung strategischer Beschaffung. In den folgenden Abschnitten dieses Kapitels wird erläutert, wie der Rechtsrahmen bisher umgesetzt wurde und welche Instrumente wirksam waren.

5.2. Nutzung der Expertise spezialisierter Institutionen zur Unterstützung strategischer Beschaffung

5.2.1. Kompetenzzentren: Zentralisierte Beratungsdienste zur Unterstützung der Umsetzung strategischer Beschaffung

Im stark dezentralen Regierungssystem Deutschlands, in dem neue Initiativen und Richtlinien von über 30 000 Auftraggebern umgesetzt werden müssen, kann die Zentralisierung von Fachwissen und Ressourcen zu bestimmten Themen von großem Vorteil sein. Um strategische Beschaffung in Deutschland umzusetzen hat die öffentliche Hand eine Reihe von spezialisierten Stellen eingerichtet, die die Expertise in bestimmten Bereichen der strategischen Beschaffung bündeln. Der Rest der Regierung kann dann dieses Fachwissen einsetzen.

Die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) spielt eine Schlüsselrolle bei der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen. Die KNB wurde 2012 im Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA) gegründet. Dieses Kompetenzzentrum hat den Status einer zentralen Behörde. Gemäß der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 unterstützt die KNB „öffentliche Auftraggeber bei der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei Beschaffungsvorhaben. Dafür bietet sie den rund 30 000 Vergabestellen von Bund, Ländern und Kommunen Informationsmaterial und Schulungen an und entwickelt auch mit Hilfe eines hierfür eingerichteten Expertengremiums neue Ansätze zur Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Handeln öffentlicher Auftraggeber.“ (Die Bundesregierung, 2016^[18]) Aufgrund ihres breiten Mandats wurde die KNB in der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie als Vorzeigeprojekt hervorgehoben. (Die Bundesregierung, 2016^[18])

Die KNB nutzt eine Vielzahl von Kanälen und Techniken zur Informationsverbreitung und zum Aufbau von Wissen im Bereich einer nachhaltigen Beschaffung. Es steht eine Telefon- und E-Mail-Hotline zur Verfügung, um Fragen zu beantworten und Beschaffer zu beraten. Die KNB veranstaltet außerdem Schulungen in Form von eintägigen Seminaren bei Vergabestellen vor Ort zu den Themen strategische nachhaltige Beschaffung, rechtlicher Rahmen für nachhaltige Beschaffung, klimafreundliche Beschaffung sowie produktgruppenspezifische Schulungen. Die KNB ergänzt diese Schulungen durch Bereitstellung von Leitfäden, Informationsbroschüren und Newslettern zum Thema öffentliche Beschaffung. Viele dieser Ansätze wurden in Zusammenarbeit mit wichtigen Interessengruppen entwickelt, wie z. B. Vertretern von öffentlichen Auftraggebern allen staatlichen Ebenen und Mitgliedern der Industrie, NGOs und Verbänden.

Das Deutsche Kompetenzzentrum für Innovative Beschaffung (KOINNO) unterstützt Innovationen in der öffentlichen Beschaffung. KOINNO ist ein eingetragener Verein, der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in Auftrag gegeben wurde und mit dem Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (BME) zusammenarbeitet. KOINNO wurde 2013 gegründet. Ziel von KOINNO ist es, den Anteil innovativer öffentlicher Beschaffung in Deutschland zu erhöhen und damit Innovationen und eine höhere Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft auszulösen. Zur Messung der Fortschritte bei der Erreichung dieses Ziels hat KOINNO eine deutliche Erhöhung des Anteils der Vergabeverfahren für neue Technologien, Produkte und Dienstleistungen angestrebt. Sowohl die KNB als auch KOINNO koordinieren ihre Arbeit, um aus Erfolgen und Herausforderungen zu lernen. Darüber hinaus tragen viele innovative Lösungen auch zu nachhaltigen und umweltfreundlichen Ergebnissen bei, so dass beide Zentren oft auf die gleichen Ziele hinarbeiten.

Die Dienstleistungen von KOINNO ähneln denen der KNB, da sie Auftraggebern Schulungen, Workshops, Vernetzungsmöglichkeiten, Beratung auf Abruf und eine Internetseite mit bewährten Praktiken, Vorlagen und Anleitungen bieten. KOINNO unterstützt Auftraggeber auch bei der Einwerbung von Mitteln aus dem EU-Fonds Horizon 2020 für Forschung und Innovation. Da KOINNO regelmäßig von der Bundesregierung in Form von zeitlich begrenzten Mandaten beauftragt wird, muss das Kompetenzzentrum regelmäßig seinen Wert unter Beweis stellen (KOINNO befindet sich derzeit in der zweiten Verlängerungsperiode.)

Die Arbeit von KOINNO richtet sich auch an Unternehmen, um die Einführung innovativer Praktiken anzuregen und sicherzustellen, dass KMU die Mechanismen hinter spezialisierten Ausschreibungsverfahren wie der vorkommerziellen Auftragsvergabe verstehen und daran teilnehmen. Ein nächster Schritt für KOINNO ist die Durchführung eines Ideensymposiums, um Unternehmen zusammenzubringen und die Vernetzung und das Matchmaking, insbesondere zwischen neuen Firmen und KMU, zu erleichtern. Neuseeland hat einen strukturierten Ansatz bei der Entwicklung von Produkten und Lösungen verfolgt, die die Interaktion zwischen Staat und Unternehmen verbessern können, wie in Feld 5.2 beschrieben.

Feld 5.2. Das R9 Accelerator Programme als Startplattform für Firmenneugründungen

Unternehmen kommen mit dem Staat in einer Reihe von Bereichen in Kontakt, z.B. wenn es darum geht, Steuervorschriften zu navigieren, Arbeitsgesetze einzuhalten, Unternehmensdaten zu registrieren und Infrastruktur bereitzustellen. Wenn diese öffentlichen Bereiche komplex und fragmentiert sind, kann dies bedeuten, dass Unternehmen zur Erfüllung relativ einfacher Anforderungen relative viel Aufwand betreiben müssen. *Result 9 – „Better for Business“* ist eines der Schwerpunktthemen der neuseeländischen Regierung zur Verbesserung der Interaktion zwischen Unternehmen und der neuseeländischen Regierung.

Das R9 Accelerator Programm, ein Teilprogramm von Result 9, wurde aufgelegt, um neue Wege der Beschaffung und Vergabe innovativer Lösungen für staatliche Probleme zu testen. In Zusammenarbeit mit Partnern wie Creative HQ, einem Verband zur Unterstützung innovativer Firmengründungen, der

bewährte Innovationsmethoden wie Design Thinking und agiles Management einsetzt, wählt der R9 Accelerator Teams von kreativen Innovatoren aus Verwaltung und Privatwirtschaft für ein In-Residence Accelerator-Programm aus. Das Programm führt Innovatoren durch die folgenden Schritte:

- **Gelegenheiten identifizieren:** Das Programm arbeitet mit Sponsorenorganisationen zusammen, um Möglichkeiten zu identifizieren und zu definieren, wie z. B. die Interaktion zwischen Vergabestellen und Kunden, die derzeit nicht den Bedürfnissen der Kunden entsprechen.
- **„Rev'd up“:** Rev'd up ist der Name des Eröffnungswochenendes, das es potenziellen Teilnehmern ermöglicht, sich zu treffen und Teams zu bilden, Möglichkeiten zu erkunden und einen Eindruck davon zu bekommen, wie das Programm funktionieren wird.
- **Teamauswahl:** Die Auswahl der Bewerber erfolgt auf der Grundlage ihrer unternehmerischen und innovativen Fähigkeiten. Sie werden dann mit den Teilnehmern mit komplementären Skillsets kombiniert.
- **Beschleunigung („Accelerate“):** Die Teams durchlaufen den dreimonatigen strukturierten Prozess mit Unterstützung und Mentoring durch die Kreativzentrale, um ihre Produkte zu testen und neu zu entwickeln.
- **Demo Tag:** Teams stellen ihre Produkte einem Publikum von hochrangigen Entscheidungsträgern bei Staat und in der Privatwirtschaft vor, die die Möglichkeit haben, Projekte zu unterstützen, die ihren Bedürfnissen entsprechen.
- **Unterstützung nach dem Projekt:** Teams, die erfolgreich die Finanzierung ihrer Produkte sichern, gehen in diese Phase, in der weitere Unterstützung bei der Entwicklung ihrer Produkte geleistet wird.

Das R9 Accelerator Programm ist eines der ersten Programme seiner Art weltweit und war Finalist der New Zealand Innovation Awards 2016.

Quelle: Better for Business (o.J.), R9 Accelerator, <https://www.r9accelerator.co.nz/about/how-it-works/>.

Die von den Kompetenzzentren erbrachten Dienstleistungen scheinen sich positiv auf die Arbeit der öffentlichen Auftraggeber auszuwirken. Da jedoch keine Daten über die tatsächlichen Auswirkungen vorliegen, ist es schwierig, diese Annahme zu untermauern. Bei der Analyse der Aktivitäten von Kompetenzzentren sollte die Bundesregierung das Mandat und den Umfang ihrer Arbeit berücksichtigen, um zu prüfen, ob zusätzliche Schritte zur Steigerung ihrer Wirkung unternommen werden können.

5.2.2. Um die Wirkung von Kompetenzzentren zu erhöhen, müssen sich Kompetenzzentren darauf konzentrieren, das Bewusstsein für die strategische öffentliche Beschaffung auf allen Ebenen der Regierung zu schärfen

Sowohl die KNB als auch KOINNO arbeiten aus Budgetgründen mit einer begrenzten Anzahl von Mitarbeitern. Daher sind beide Kompetenzzentren in Bezug auf die praktische Unterstützung, die sie Vergabestellen bieten können, begrenzt. Die KNB arbeitet mit nur fünf Mitarbeitern und KOINNO hat ein Team von acht Mitarbeitern. Diese begrenzte Anzahl von Mitarbeitern bedeutet, dass ihre Internetseiten ein wichtiges Instrument zur Verbreitung von Informationen an die Interessengruppen sind. Die KNB-Internetseite fungiert als Informationsplattform sowie als Kommunikations- und Networking-Plattform für ihre Kunden. Aufgrund der unterschiedlichen Vergaberegeln auf Landesebene über die Beschaffung hat jedes Bundesland seine eigene Internetseite und ist für deren Inhalt verantwortlich. Die Popularität der Internetseite der KNB hat in letzter Zeit zugenommen: Mehr als 25 000 Dokumente wurden in einem Jahr heruntergeladen. Auch die Anzahl der Seitenaufrufe hat sich seit dem Start der Internetseite mehr als verdoppelt. Die Online-Plattform der KNB bietet praktische Ratschläge und Module zur

Lebenszyklusanalyse für viele verschiedene Produkte, von Kraftfahrzeugen über Unterhaltungselektronik bis hin zu Haushaltsgeräten.

Ein Großteil der Unterstützung, die KOINNO Auftraggebern bietet, besteht in der praktischen und detaillierten Beratung. Da diese Arbeit von Natur aus mit einer vertieften Analyse einhergeht, wird für jede Initiative eine Obergrenze von 20 Arbeitstagen festgelegt, um sicherzustellen, dass nicht ein Projekt übermäßig viele Ressourcen in Anspruch nimmt. Das Risiko einer übermäßigen Nutzung ist erheblich, da die von KOINNO erbrachte Dienstleistung kostenlos ist. Leider gibt diese Tatsache den öffentlichen Auftraggebern wenig Anreiz, ihre Inanspruchnahme von Unterstützungsdiensten zu kontrollieren oder zu planen.

Laut Vertretern beider Kompetenzzentren besteht die größte Herausforderung darin, die fachlichen Kenntnisse einer großen Anzahl von Beschaffern so zu entwickeln, dass sie immer komplexere Vergabeprozesse mit entsprechenden Auswahlkriterien managen können. Beschaffer müssen über ein breites Spektrum an Fähigkeiten verfügen, um im aktuellen Umfeld erfolgreich zu sein, einschließlich Geschäftsexpertise, technisches Wissen, Management und Soft Skills wie Selbstvertrauen, Durchsetzungsvermögen und öffentliches Auftreten. Der Chief Procurement Officer in Organisationen der Privatwirtschaft ist ein hochrangiger (und oft auch leitender) Manager, während die Rolle innerhalb der deutschen öffentlichen Institutionen typischerweise nicht den gleichen Rang und die gleiche Bedeutung hat. Dies wiederum wirkt sich auf den Status und die Leistungsfähigkeit der Beschaffer aus.

Eine OECD-Studie über die Innovationsbeschaffung aus dem Jahr 2017 spiegelte diese Einschätzung wider und identifizierte eine Reihe von Hindernissen für eine erfolgreiche Nutzung der öffentlichen Beschaffung für Innovationen. Laut der Studie nennen die Länder mangelnde Personalkapazität als dritthäufigste Herausforderung (OECD, 2017^[1]). Die fünf am häufigsten genannten Herausforderungen waren wie folgt (aufgelistet von den am häufigsten gemeldeten Herausforderungen nach Ländern):

1. Risikoaversion;
2. Management und Koordination;
3. Kapazität (in Bezug auf Anzahl und Fähigkeit von Mitarbeitern);
4. politische Unterstützung;
5. Widerstand gegen Veränderungen.

Darüber hinaus ergab die Studie, dass eine erfolgreiche, strategische Beschaffung von Innovationen von Staaten Folgendes verlangt (OECD, 2017^[1]):

- Kommunikation der positiven Ergebnisse von Innovationen
- eine engere horizontale und vertikale Koordinierung der öffentlichen Hand und ihrer Aufgaben
- Sichtbarkeit von politischer Führung und politischem Willen
- Erhöhung der Kapazität und der Anzahl der Fachkräfte
- eine offenerere Kultur für neue Arbeitsweisen
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Auf den deutschen Kontext bezogen, zeigen die Ergebnisse dieser vorliegenden Vergabestudie, dass weitere Schritte unternommen werden könnten, um Effektivität und Reichweite der deutschen Kompetenzzentren zu verbessern. Während die Bundesregierung viele dieser Prioritäten unterstützt, müssen Auftraggeber im Bereich Beschaffung für Innovation und umweltfreundliche öffentliche Beschaffung einen komplexen Entscheidungsprozess mit Beschaffern und verschiedenen Ressortmitarbeitern durchlaufen. Viele der Hindernisse bei der Umsetzung der strategischen Beschaffung, insbesondere bei öffentlichen Auftraggebern, gehen über den Rahmen der externen, unabhängigen Unterstützung von KOINNO und KNB hinaus.

Mit ihrem aktuellen Mandat beschränken sich die Bereiche, die für deutsche Kompetenzzentren von größerer Bedeutung sind, auf: Aufbau der Fähigkeiten der Beschaffungsmitarbeiter in bestimmten Bereichen, breitere Sensibilisierung für ihre jeweiligen Themen sowie Überwachung und Berichterstattung über Nutzen und Ergebnisse. Durch Förderung der Erfolge der strategischen Beschaffung und der Vorteile, die aus guter Praxis resultieren können, haben die Kompetenzzentren eine wichtige Rolle als Sprachrohr für die strategische Beschaffung gespielt (siehe Feld 5.3).

Feld 5.3. Kommunikation und Koordination der strategischen Beschaffung in OECD-Ländern

In vielen OECD-Ländern wurden spezielle Gremien eingerichtet, um strategische Beschaffung zu fördern. Diese Stellen spielen in der Regel eine wichtige Rolle bei der Kommunikation und Koordination strategischer Beschaffungsaktivitäten. Diese Aktivitäten beinhalten oft:

- Verbreitung von Informationen über den nationalen Rahmen, in dem strategische Beschaffung stattfindet (z. B. Gesetzgebung, Politik, wichtige Interessengruppen)
- regelmäßige Kommunikation der Erfolge, die durch strategische Beschaffung erzielt wurden
- Koordination zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen (horizontal und vertikal)
- Kommunikation von Risikomanagementstrategien an politische Entscheidungsträger, insbesondere bei der Abwägung von Risiken und Vorteilen strategischer Beschaffung
- Entwicklung starker Partnerschaften mit relevanten Interessengruppen
- Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden und Interessengruppen, um Unterstützung für strategische Beschaffung zu erhalten
- Koordinierung zwischen verschiedenen Stellen, die am Prozess des öffentlichen Auftragswesens beteiligt sind.

Quelle: (OECD, 2017^[11]), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en>.

Einige OECD-Länder haben die Rolle solcher Gremien erweitert, so dass sie eine eher intermediäre Rolle spielen. So wurde beispielsweise im Zusammenhang mit der Beschaffung von Innovationen die Einrichtung einer Institution oder Agentur zur Unterstützung des Risikomanagements durch Vermittlung zwischen Käufern und Auftragnehmern als erfolgreicher Ansatz identifiziert (Edler and Yeow, 2016^[22]). Länder wie Korea haben ähnliche Einrichtungen etabliert. Gleichzeitig haben die Staaten, die Vermittlungsinstitutionen nutzen, diesen die Befugnis erteilt, die Umsetzung umweltfreundlicher Beschaffung zu überprüfen und darüber zu berichten. In Belgien spielt das Föderale Institut für Nachhaltige Entwicklung eine Führungsrolle, indem es sich mit einem breiten Netzwerk von Interessengruppen berät, um Leitlinien für die strategische Beschaffung bereitzustellen (siehe Feld 5.4).

Feld 5.4. Führung bei nachhaltiger Kompetenzentwicklung in Belgien

Seit der Legislaturperiode 1999-2003 legt die belgische Regierung großen Wert auf Fragen der nachhaltigen Entwicklung. Während dieser Zeit ernannte die Regierung einen Staatssekretär für die Überwachung von Belgiens nachhaltiger Entwicklung und gründete den Öffentlichen Dienst für die Planung einer Nachhaltigen Entwicklung (PODDO). Im Jahr 2014 löste das Föderale Institut für nachhaltige Entwicklung (FIDO) den PODDO ab.

Der Staatssekretär erkannte, dass die belgischen föderalen Behörden eine nachhaltige Beschaffung ohne einen Internet-basierten Benutzerleitfaden nicht umsetzen können. In diesem Leitfaden sollten die technischen Nachhaltigkeitskriterien beschrieben werden, die in die Spezifikationen für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aufzunehmen sind. Diese Bemühungen führten zur Entwicklung des Leitfadens für Nachhaltige Beschaffung. Damit der Leitfaden auf dem neuesten Stand bleibt und auf den Erkenntnissen von Branchenexperten und lokalem Betriebspersonal fußt, setzte das FIDO eine ständige Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus belgischen Gemeinschaften, Regionen, Provinzen und Gemeinderäten ein. Das FIDO hat diese Arbeitsgruppe auch gegründet, um einseitige Entscheidungen zu vermeiden. Schließlich beschloss das FIDO, den Leitfaden für Nachhaltige Beschaffung in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Einrichtungen Belgiens zu aktualisieren.

Die Rolle des FIDO bei der Erstellung des Leitfadens trug dazu bei, dass alle interessierten Parteien eng zusammenarbeiteten und eine hochrangige Unterstützung (in diesem Fall durch die belgische Bundesregierung) vorhanden war. Das FIDO stellte auch sicher, dass die Unternehmen sich bewusst waren, dass die Zusammenarbeit in ihrem besten Interesse liegt und dass die Kommunikationskanäle mit allen Beteiligten und Interessengruppen offen und aktiv gehalten werden sollten.

Quelle: (OECD, 2015^[2]), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*,
https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf.

Die Bundesregierung könnte prüfen, ob mehr getan werden kann, um ihre Kompetenzzentren weitergehend als bisher in ihrer Führungsrolle im Bereich der strategischen Beschaffung zu unterstützen. So könnten beispielsweise die Kompetenzzentren eine Sammlungs- und Vertretungsfunktion für relevante Interessengruppen und die Berichterstattung von Vergabestellen ausfüllen. Gemäß ihren derzeitigen Mandaten müssen die KNB und KOINNO das Bewusstsein und die Kapazitäten im Bereich der strategischen Beschaffung weiter ausbauen, auch durch Ausbildung hochrangiger öffentlicher Bediensteter und Entscheidungsträger.

5.3. Umsetzung von Rechtsvorschriften und Politiken durch öffentliche Auftraggeber in die Praxis

5.3.1. Trotz der Bemühungen der Bundesregierung, die Verwendung vielfältiger Auswahlkriterien anzuregen, verwenden Beschaffer nach wie vor in erster Linie preisbezogene Kriterien

Die Umsetzung von strategischen Beschaffungsansätzen hängt letztlich von der Fähigkeit der Beschaffer ab, diese Ansätze bei ihrer täglichen Arbeit zu implementieren. Die Anpassung der technischen Spezifikationen und die Einbeziehung verschiedener Vergabekriterien sowie die Reorganisation der Anforderungen unter Einbeziehung eines breiten Spektrums von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Belangen können komplex sein. Gleichzeitig müssen Beschaffer bei der Verfolgung dieser Ansätze versuchen zu vermeiden, dass Ausschreibungen mit zusätzlichen Anforderungen überladen

werden, die unnötige Kosten und Komplexität mit sich bringen. In der *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* heißt es, dass Ausschreibungen klar und einfach sein müssen, um Unternehmen (und insbesondere neue Auftragnehmer und KMU) zur Teilnahme zu ermutigen (siehe Feld 5.5).

Feld 5.5. *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* – Das Prinzip des Zugangs

Der Rat:

IV. EMPFIEHLT, dass teilnehmende Regierungen potenziellen Wettbewerbern aller Größen den Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen erleichtern.

Zu diesem Zweck sollten die Staaten, die der Empfehlung nachkommen, Folgendes tun:

ii) Klare und integrierte Ausschreibungsunterlagen bereitstellen, die nach Möglichkeit standardisiert und dem Bedarf angemessen sind, um dies zu gewährleisten:

1. Spezifische Ausschreibungsmöglichkeiten werden so konzipiert, dass eine breite Beteiligung potenzieller Wettbewerber, einschließlich neuer Marktteilnehmer und kleiner und mittlerer Unternehmen, gefördert wird. Dies erfordert die Bereitstellung klarer Leitlinien für die Erwartungen der Käufer (einschließlich Spezifikationen und Vertrag sowie Zahlungsbedingungen) und verbindlicher Informationen über Analyse- und Vergabekriterien und deren Gewichte (unabhängig davon, ob sie sich speziell auf den Preis konzentrieren, Elemente des Preis-Leistungs-Verhältnisses enthalten oder sekundäre politische Ziele unterstützen); und
2. Umfang und Komplexität der in den Ausschreibungsunterlagen geforderten Informationen sowie die Zeit, die den Auftragnehmer für die Reaktion zur Verfügung steht, stehen in einem angemessenen Verhältnis zur Größe und Komplexität der Beschaffung, wobei dringende Umstände wie Notfallbeschaffung berücksichtigt werden.

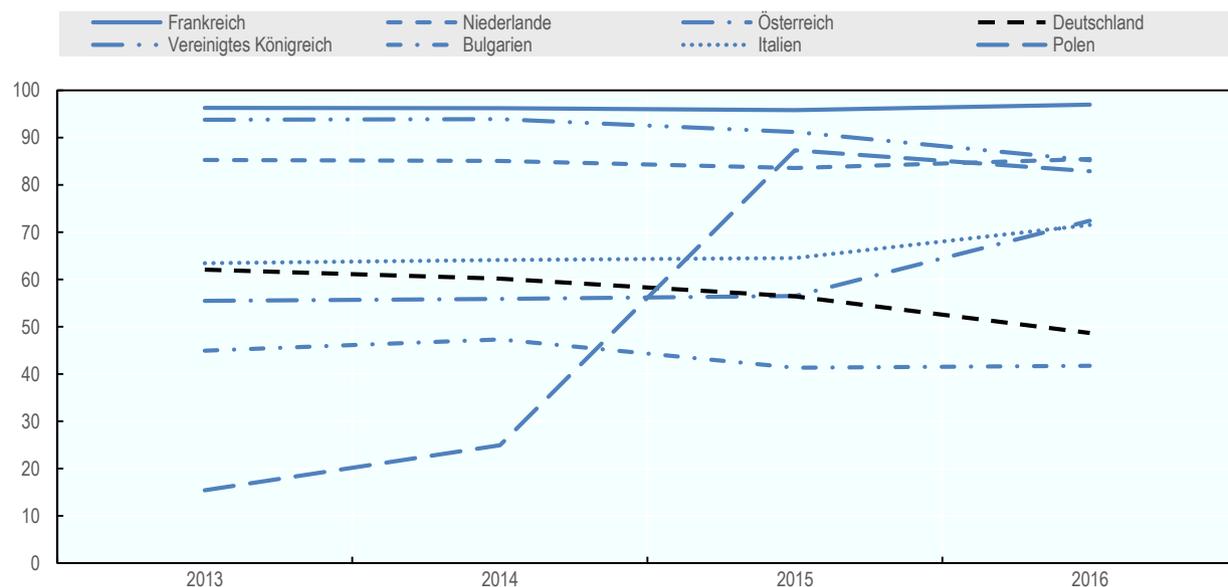
Quelle: (OECD, 2015^[7]), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>.

In einer OECD-Umfrage über umweltfreundliche Beschaffungspraxis haben OECD-Länder das Risiko einer Überfrachtung des öffentlichen Auftragswesens mit Komplementärzielen wie dem Umweltschutz zusätzlich zum Hauptziel der öffentlichen Beschaffung (d. h. der rechtzeitigen, wirtschaftlichen und effizienten Bereitstellung benötigter Waren und Dienstleistungen unter fairem Wettbewerb) hervorgehoben (OECD, 2015^[2]). Dies ist eine verbreitete Ansicht. Laut einer im Vereinigten Königreich durchgeführten Studie ist die Belastung durch zu streng vorgeschriebene Anforderungen, einschließlich Qualifikationskriterien wie Gesundheits- und Sicherheitspolitik, die größte Schwierigkeit von KMU. Die Bestrebung, einzelne strategische Beschaffungsziele (wie Umwelt- und Sozialaspekte) in den Vergabeprozess einzubeziehen kann die Komplexität der Anforderungen erhöhen und sich dadurch nachteilig auf andere Ziele auswirken (z. B. Erhöhung der Beteiligung von KMU) (Loader, 2015^[23]).

Wie bereits erwähnt, hat Deutschland eine Reihe von speziellen Stellen eingerichtet, um Beschaffer bei der Bewältigung dieser Komplexität zu unterstützen. Derzeit berücksichtigen jedoch viele Beschaffer in Deutschland ergänzende Aspekte nicht im Ausschreibungsprozess. Wie in Abbildung 5.4 dargestellt, wurden auf der zentralen europäischen elektronischen Plattform „Tenders Electronic Daily“ (TED) durch deutsche Auftraggeber im Vergleich zum Rest der EU weniger Beschaffungsvorhaben mit Verwendung von MEAT-Kriterien veröffentlicht. Darüber hinaus sind diese Zahlen seit 2013 gesunken. Deutschland steht jedoch nicht allein vor der Herausforderung, Vergabestellen zur Verwendung von MEAT-Kriterien zu

ermuntern. Statistiken zeigen, dass 55% der Vergabeverfahren in den Ländern der EU immer noch den niedrigsten Angebotspreis als einziges Zuschlagskriterium verwenden (Europäische Kommission, 2017^[24]).

Abbildung 5.4. Verwendung des MEAT-Kriteriums bei TED-Ausschreibungen bei der Auswahl der EU-Länder im Zeitablauf (in Prozent)



Quelle: (Schaupp, Eßig and von Deimling, 2017^[25]), Anwendung von Werkzeugen der innovativen öffentlichen Beschaffung in der Praxis: Eine Analyse der TED-Datenbank.

Die weite Verwendung des Angebotspreises als einziges Kriterium für die Zuschlagserteilung hat Konsequenzen, die sich zum Beispiel im geringen Engagement der KMU in Europa zeigen. Dennoch machen KMU einen größeren Anteil am Gesamtwert der öffentlichen Aufträge in Deutschland aus. 48% der öffentlichen Aufträge gehen an KMU in Deutschland, während EU-weit durchschnittlich nur 29% an KMU gehen. Beide Zahlen sind jedoch niedrig, wenn man bedenkt, welches Gewicht die KMU in beiden Volkswirtschaften haben. Öffentliche Auftraggeber erkennen zunehmend die Bedeutung der Beteiligung von KMU, und führen eigenes Monitoring über den Anteil der an KMU vergebenen Aufträge durch (Schaupp, Eßig and von Deimling, 2017^[25]).

Laut dem Monitoring-Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien ist die Überwachung der KMU-Beteiligung an öffentlichen Aufträgen je nach Vergabestelle sehr unterschiedlich. Einerseits ist die Art und Weise, wie Informationen erhoben werden, unterschiedlich; andererseits bestehen, soweit Zahlen vorliegen, große Unterschiede in Bezug auf die Beteiligungshöhe der KMU (Bundesregierung, 2017^[26]). So hat das Bundespresseamt festgestellt, dass seit Umsetzung des neuen Vergaberechts im Jahr 2016 drei Aufträge an KMU vergeben wurden. Dem Bericht zufolge hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in dieser Zeit einen Auftrag an KMU vergeben. Das Ministerium hat jedoch die Gesamtzahl der Verträge unklar gelassen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erklärte, dass 2016 zwei von zwei Verträgen an KMU gingen – aber diese Gesamtzahl der Verträge erscheint für ein Ministerium gering. Das Bundesministerium des Innern berichtete, dass es in dieser Zeit 71% seiner Aufträge an KMU vergeben hat. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gibt ein differenzierteres Bild über den Anteil der Aufträge, die das Ministerium 2016 an KMU vergeben hat:

- Im Bereich der Forschung und Entwicklung wurden bis zu 50% der Aufträge an KMU vergeben.

- Im Bereich der Gebäudetechnik gingen die meisten Aufträge an KMU.
- Für die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt gingen 14 von 16 Aufträgen an KMU.
- Im Bereich Fernstraßenbau gingen 76 von 110 Aufträgen an KMU.
- Bei Liefer- und gewerblichen Dienstleistungen erhielten KMU in 46 von 79 Aufträgen den Zuschlag.

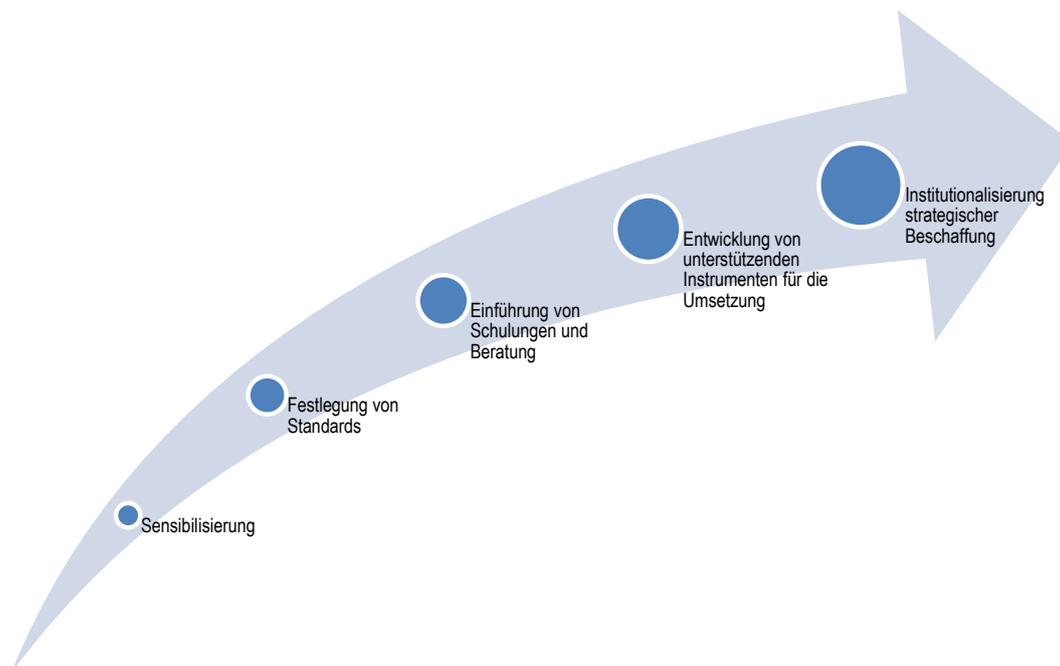
Die obige Zusammenfassung veranschaulicht eine allgemeine Herausforderung. Die Bundesregierung und ihre Institutionen haben keine Informationen über Fortschritte in der Implementierung von strategischer Beschaffung oder inwieweit strategische Beschaffungsziele erreicht werden, wie z. B. eine stärkere Beteiligung von KMU. Ohne diese konkrete, Evidenz-basierte Analyse kann nur begrenzter Einblick in den Stand der Umsetzung der strategischen Beschaffung gewährt werden. Das BMWi könnte jedoch Richtlinien und Datenerfassungsinstrumente für die freiwillige Anwendung durch die Behörden zur Verfügung stellen.

Bereits vorliegende Daten über die Vergabepaxis in Deutschland und seine strategischen Aspekte deuten darauf hin, dass mehr getan werden kann, um die Umsetzung durch öffentliche Auftraggeber zu verbessern. Nach Ansicht der Europäischen Kommission müssen strategische Kriterien systematisch angewandt werden, um optimale Ergebnisse bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu erzielen. Die systematische Anwendung strategischer Kriterien kann vorangetrieben werden, indem die zuständigen Stellen bewährte Verfahren disseminieren, und Vergabestellen Schulungen und umfangreiche praktische Unterstützung zugänglich machen. Schulungen und Unterstützung umfassen die Einführung von Instrumenten und die regelmäßige Aktualisierung von Labels und Analysekriterien (Europäische Kommission, 2017^[24]).

5.3.2. Aufbau von Beschaffungskompetenzen durch Schulung und Beratung

Im Vereinigten Königreich befragte KMU haben angedeutet, dass der Beschaffungsprozess selbst zwar für einige KMU als Zugangshindernis galt, KMU aber auch einen schlechten Eindruck von Beschaffern hatten. Zu festgestellten Problemen gehörten die schlechte Vorbereitung der technischen Spezifikationen, mangelnde Marktkennntnisse und mangelnde Kommunikation, insbesondere in Form von Feedback (Loader, 2015^[23]). Wie in Kapitel 6 erläutert, haben sich die Erwartungen an die Anforderungen an das Beschaffungspersonal im Laufe der Zeit erhöht. Staaten müssen nun das Personal zusätzlich schulen und unterstützen, um strategische Beschaffung in die Tat umzusetzen und zu stärken. Wie in Abbildung 5.5 dargestellt, hat die Praxis bei der Weiterbildung von Beschaffern und beim Aufbau von Kapazitäten im Bereich der strategischen Beschaffung eine Entwicklung hin zu größerer Institutionalisierung erfahren.

Abbildung 5.5. Entwicklung der Praxis beim Kompetenzaufbau im Bereich Vergabe in OECD-Ländern



Quelle: Illustration der Autoren.

Laut Procura+, einem Netzwerk europäischer Behörden, das Ideen und Praktiken zur Umsetzung von Beschaffungs- und Vergabeverfahren für Nachhaltigkeit und Innovation austauscht, ist ein mangelndes Verständnis der Vorteile einer nachhaltigen Beschaffung bei Politikern und Budgetverantwortlichen nach wie vor ein Hindernis für die strategische Beschaffung. Der Schlüssel zur Lösung dieses Problems liegt darin, die vorherrschende Geisteshaltung vom Fokus auf das preislich günstigste Angebot abzuwenden, und gleichzeitig das Verständnis über die wahren Kosten oder des wahren Wertes eines Kaufs zu stärken. Die Änderung dieser Denkweise und Wahrnehmung ist besonders wichtig in Situationen, in denen nur die Einkaufspreise und nicht die Lebenszykluskosten analysiert werden. Wie von der Stadt Wien in Feld 5.6 gezeigt, müssen die Veränderungen beim Verständnis beginnen, wie man den Wert der strategischen Beschaffung konkret kommunizieren kann.

Feld 5.6. Sensibilisierung für eine strategische öffentliche Beschaffung in der Stadt Wien

Die Ausgaben für die öffentliche Beschaffung der Stadt Wien belaufen sich auf 5 Milliarden EUR pro Jahr, von denen etwa 50% für Lieferungen und 50% für Arbeiten und Dienstleistungen ausgegeben werden. Zur Nutzung dieses großen Einkaufsvolumens zur Unterstützung der öffentlichen Beschaffung von ökologisch sinnvollen Produkten und Dienstleistungen wurde 1998 das Wiener ÖkoKauf-Programm ins Leben gerufen. Ziel ist es, die öffentliche Beschaffung der Wiener Stadtverwaltung auf den Klimaschutz auszurichten und dabei die gesetzlichen Anforderungen einzuhalten und ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen.

Seit 2003 sind durch eine Verordnung des Generaldirektors für Verwaltungsdienste alle Dienste der Stadt Wien verpflichtet, die Ziele von ÖkoKauf zu berücksichtigen. So integrieren verantwortliche Beschaffer bei jedem Beschaffungsvorgang relevante Standardtexte aus ÖkoKauf in die Ausschreibungsunterlagen. Anschließend stellt der Beschaffer sicher, dass die Umwelanforderungen in den Vertrag übernommen werden.

Bei der Gründung von ÖkoKauf im Jahr 1998 bestand die größte Herausforderung darin, das Bewusstsein für die Bedeutung und Machbarkeit einer ökologisch sinnvollen Beschaffung auf der Ebene von Politik und Entscheidungsträgern zu stärken. Die politische Unterstützung des Stadtrats für Umwelt trug dazu bei, das Projekt zu initiieren und den Glauben zu überwinden, dass ökologisch einwandfreie und biologische Produkte und Dienstleistungen teurer sind als herkömmliche Produkte.

Neben technisch messbaren Ergebnissen will ÖkoKauf auch das Bewusstsein der Mitarbeiter, Privathaushalte und Unternehmen der Stadt für ökologisch einwandfreie Waren und Dienstleistungen schärfen. ÖkoKauf veröffentlicht die Ergebnisse seiner Bemühungen auf einer öffentlich zugänglichen Internetseite.

Neben der politischen Unterstützung auf hoher Ebene waren zwei erste Entscheidungen wichtig für die erfolgreiche Umsetzung des ÖkoKauf-Projekts:

- Die Behörden konzentrierten ihre Arbeit auf die Entwicklung von Standards für ökologisch einwandfreie Produkte und Dienstleistungen und wie diese zu beschreiben sind, anstatt konkrete Qualifikations- und Vergabekriterien sowie Vertragsklauseln vorzuschreiben. Dieser Fokus half den Behörden, Beschaffer in ihrer Tätigkeit zu unterstützen so dass sie die Lösungen des Projekts übernehmen konnten.
- Die Einrichtung eines Rechtsausschusses hat die Akzeptanz der Projektergebnisse erhöht, da dies dem Fokus auf Rechtssicherheit entsprach.

Quelle: (OECD, 2015^[2]), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*,
https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf.

Um diesen Umdenkprozess in Bezug auf die Beschaffung weiter zu fördern, hat die Europäische Union Lebenszykluskostenrechnung als adäquates Instrument identifiziert, um MEAT-Kriterien in die Praxis umzusetzen und alle Kosten zu berücksichtigen, die während der Lebensdauer eines Produkts, einer Bauleistung oder einer Dienstleistung anfallen. Zur Unterstützung der Anwendung dieser Methodik hat die Europäische Union detaillierte ökologische Beschaffungs- und Vergabekriterien für 22 verschiedene Produktgruppen entwickelt. Die Kriterien wurden entwickelt, um die Aufnahme von Umwelтанforderungen in öffentliche Ausschreibungsunterlagen zu erleichtern und dem Beschaffungspersonal zu helfen, die Umweltauswirkungen von bestimmten Produktgruppen zu verstehen (Europäische Kommission, 2018_[27]). Die Methodik der Lebenszykluskostenrechnung berücksichtigt:

- Kaufpreis und alle damit verbundenen Kosten (Lieferung, Installation, Versicherung und mehr)
- Betriebskosten, einschließlich Energie-, Kraftstoff- und Wassereinsatz, Ersatzteile und Wartung
- Kosten am Ende der Nutzungsdauer (wie Stilllegung oder Entsorgung) und Restwert (d. h. Erlöse aus dem Verkauf des Produkts).

Die deutsche Bundesregierung hat die europäischen Normen um konkrete Unterstützung und Anleitung für Beschaffer im Hinblick auf eine nachhaltige Beschaffung ergänzt. Auf der von der Bundesregierung eingerichteten Internetseite Kompass Nachhaltigkeit werden eine Reihe von Lernmaterialien und Praxisbeispielen bereitgestellt, die das Beschaffungspersonal bei der Qualifizierung unterstützen (siehe Feld 5.7).

Feld 5.7. Zertifizierung von Auftragnehmern durch den Kompass Nachhaltigkeit in Deutschland

Mit dem zunehmenden Engagement der Bundesregierung für eine nachhaltige Beschaffung erkannten Behörden, dass die Beschaffungspraxis Unterstützung bei der Umsetzung einer nachhaltigen Beschaffung benötigt. Im Jahr 2010 hat die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit einem auf nachhaltige Beschaffung spezialisierten Beratungsunternehmen eine elektronische Plattform entwickelt, die sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer bei der Problemlösung in jeder Phase des Beschaffungs- und Vergabeprozesses unterstützt und berät. Derzeit leiten zwei hauptberufliche Mitarbeiter die Plattform, den so genannten Kompass Nachhaltigkeit. Diese Mitarbeiter arbeiten an der Unterstützung des Systems und der Entwicklung neuer Produktgruppen.

Der Kompass Nachhaltigkeit enthält eine Reihe von Ressourcen zu den ökologischen und sozialen Aspekten einer nachhaltigen Beschaffung, darunter:

- einen Selbstcheck für Unternehmen, um Risiken in ihren Lieferketten zu identifizieren und Leitlinien für deren Management zu erstellen
- ein fünfstufiger Prozess, der Standardwerkzeuge und -instrumente (einschließlich detaillierter Anleitungen zu ihrer Verwendung) für jede Phase des Ausschreibungsverfahrens bereitstellt, die für alle Benutzer, vom Anfänger bis zum Experten, geeignet sind
- einen Überblick über relevante soziale und ökologische Aspekte entlang der Lieferkette für bestimmte Produktgruppen, die im Beschaffungs- und Vergabeprozess berücksichtigt werden können
- die Fähigkeit, Nachhaltigkeitssiegel (z. B. Zertifikate für nachhaltiges Wirtschaften) zu analysieren und zu vergleichen, um besser nachzuweisen, dass Bauleistungen, Dienstleistungen und Lieferungen bestimmten Nachhaltigkeitskriterien entsprechen
- Beispiele bewährter Praktiken für operative Aspekte der öffentlichen Beschaffung, wie z. B. Kriterien für die Nachhaltigkeitsanalyse
- vorgefertigte Textmodule für die Verwendung in Ausschreibungsunterlagen

- umfassende Informationen über die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Landesebene.

Die Behörden haben kürzlich eine Version des Kompasses Nachhaltigkeit für Beschaffungsmitarbeiter in Kommunen erstellt. Diese Version der Plattform bietet den kommunalen Mitarbeitern der Gemeinden auf regionaler Ebene spezifische Informationen, wie z. B. Listen der lokalen Auftragnehmer und die von ihnen besetzten Nachhaltigkeitszertifikate.

Quelle: Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (o.j.), Kompass Nachhaltigkeit, <http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de/en/>.

Seit ihrem Start hat die Popularität der Internetseite des Kompass Nachhaltigkeit zugenommen. Die Internetseite hat jetzt durchschnittlich 1 800 Besucher pro Monat. Die Nutzung dieser Ressourcen ist jedoch freiwillig, und die Auftraggeber können ihre Beschaffungsstrategien selbst bestimmen. Einige Staaten haben festgestellt, dass Training und Beratung allein nicht ausreichen, um die Beschaffer dabei zu unterstützen, die vielen Faktoren eines strategischen Beschaffungsvorgangs miteinander in Einklang und in eine Balance zu bringen. Als Reaktion darauf haben diese Staaten Instrumente zur Operationalisierung von Leitlinien für strategische Beschaffung entwickelt. So haben die Niederlande beispielsweise eine Reihe von Instrumenten entwickelt, um Lebenszykluskostenrechnung in den Analyseprozess von Beschaffungsvorhaben einzubeziehen. Auf diese Weise konnten die niederländischen Beschaffer die tatsächlichen Kosten der von ihnen gekauften Produkte und Materialien ermitteln (siehe Feld 5.8).

Feld 5.8. Entwicklung detaillierter Analysen der Umweltauswirkungen in den Niederlanden

Im Jahr 2010 entschied das niederländische Unterhaus, dass die niederländischen Behörden bis 2015 eine zu 100% nachhaltige Beschaffung umsetzen müssen. Als Reaktion darauf entwickelte die Abteilung für öffentliche Arbeiten des Ministeriums für Infrastruktur und Umwelt (Rijkswaterstaat, RWS) eine Methode für Infrastrukturprojekte. Diese Methode ordnete die Verwendung funktionaler Bedarfsbeschreibung sowie qualitative Aspekte in den Angeboten an, um eine innovative und qualitativ hochwertige Lösung zu erreichen.

Das RWS beschloss, das Hauptaugenmerk bei der Analyse der Nachhaltigkeitsaspekte von Angeboten, Arbeitsprozessen und zugehörigen Produkten auf zwei Kriterien zu legen. Diese beiden Kriterien sind CO₂-Emissionen und Umweltauswirkungen. Darüber hinaus hat das RWS zwei Instrumente zur Unterstützung der Analyse entwickelt: die CO₂-Leistungsleiter und DuboCalc.

Die CO₂-Performanz-Leiter

Auftragnehmer in den Niederlanden können ein CO₂-Performanz-Leiter Zertifikat beantragen. Um das Zertifikat zu erhalten, müssen Auftragnehmer Maßnahmen zur Verbesserung ihrer CO₂-Bilanz ergreifen. Die erste Stufe (oder die erste „Sprosse“ auf der Leiter) ist die Messung der CO₂-Emissionen des Unternehmens. In den nachfolgenden Schritten werden die CO₂-Emissionen der Lieferkette des Auftragnehmers gemessen und Ziele zur Emissionsreduzierung festgelegt. Die höheren Stufen auf der CO₂-Leiter beinhalten Schritte zur CO₂-Reduktion in der Lieferkette. Eine Verpflichtung zu einem höheren Grad an Konformität führt zu einem größeren Abzug vom Einreichungspreis, was wiederum die Chancen des Auftragnehmers, den Auftrag zu erhalten, erhöht. Jedes CO₂-Zielniveau entspricht einer anderen prozentualen Reduzierung als der Einreichungspreis.

DuboCalc

Um die Nachhaltigkeit von Materialien zu quantifizieren, die im Rahmen eines Projekts verwendet werden sollen, haben die niederländischen Behörden ein Softwaretool entwickelt, das die Umweltauswirkungen verschiedener Baumaterialien berechnet. Die Software wird als „Rechner für nachhaltige Gebäude“ oder DuboCalc bezeichnet. DuboCalc wurde als Teil einer allgemeinen Umstellung auf eine leistungsorientierte Ausschreibung entwickelt, bei der die gesamten Umweltauswirkungen von Bauwerken analysiert und keine Details vorgeschrieben werden. Mit DuboCalc können die eingebetteten Umweltauswirkungen der Nutzung eines Materials berechnet werden, von der Rohstoffgewinnung und -produktion bis hin zu Abbruch und Recycling. Damit misst DuboCalc den gesamten Lebenszyklus von Materialien. DuboCalc berechnet auch den Energieverbrauch der Gebäude während der Nutzungsphase.

Quelle: (OECD, 2015^[21]), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf.

Deutschland hat ein Instrument entwickelt, das Beschaffer dabei unterstützt, einen weiteren komplexen Aspekt der strategischen Beschaffung zu meistern – die Einbeziehung von KMU. Die Förderung der Beteiligung von KMU an der öffentlichen Auftragsvergabe stand zeitweise im Widerspruch zu dem Bestreben nach einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis für die öffentliche Hand. Die Strategie von Staaten, die Anzahl von Auftragnehmern durch Aggregation, Zusammenarbeit und Zusammenführung von Aufträgen zu verfolgen, wurde von Forschern als „vielleicht das grundlegendste strategische Problem“ (Loader, 2015^[23]) für KMU beschrieben, die Dienstleistungen für die öffentliche Hand erbringen wollen. Die Einbeziehung von KMU ist für viele OECD-Länder ein Anliegen, so dass fast 80% der OECD-Länder KMU zur Teilnahme zu ermutigen versuchen, indem Verträge in Lose aufgeteilt werden. Dies gilt auch für

Deutschland, wo die Gesetzgebung vorschreibt, dass Auftraggeber Beschaffungsvorhaben in Lose aufteilen müssen. Allerdings müssen Beschaffer eine Reihe von Marktfaktoren berücksichtigen, um Lose zu erstellen, die für Unternehmen einer bestimmten Branche eine angemessene Größe haben. Die Bundesregierung hat diese Herausforderung erkannt und ein Instrument entwickelt, um Beschaffer bei ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen (siehe Feld 5.9).

Feld 5.9. Ein automatisiertes Tool zur Losaufteilung in Deutschland

Akteure im öffentlichen Auftragswesen fällt es oft schwer, konkurrierende Prioritäten in Einklang zu bringen. Ein wiederkehrendes Spannungsfeld ergibt sich aus dem Ziel, einerseits Kosten durch Aggregation und größeres Volumen einzusparen, und andererseits Beschaffungsvorhaben so umzusetzen, dass sie für KMU zugänglich sind. Ein in OECD-Ländern oft gewählter Ansatz zur Unterstützung von KMU bei der Teilhabe an öffentlichen Aufträgen besteht darin, Aufträge in Lose aufzuteilen. Die faire und verhältnismäßige Aufteilung von Verträgen kann jedoch eine Herausforderung darstellen, die auf jede Branche zugeschnitten sein muss. Eine falsche Aufteilung von Verträgen kann sich negativ auf eine Branche auswirken und sowohl KMU als auch große Unternehmen beeinträchtigen.

Die deutsche Bundesregierung hat in Zusammenarbeit mit einem Beratungsunternehmen ein Werkzeug entwickelt, das komplexe Algorithmen zur Entscheidungsunterstützung einsetzt. Das Tool nutzt Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis) über die Anzahl der Mitarbeiter, Umsatz- und Produktionswerte aus verschiedenen Branchen und Gewerben. Aus Gründen der Vereinfachung verwendet das Tool bundesweite Daten, um eine überblicksartige Branchenanalyse durchzuführen. Durch eine separate Einstellung im Tool können jedoch auch kleinere regionale Märkte berücksichtigt werden. Sobald relevante Informationen über die betreffenden Beschaffungs- und Vergabemaßnahmen in das Tool eingefügt werden, um die Besonderheiten der Branche zu berücksichtigen, erzeugt das Tool eine vorgeschlagene Aufteilung des Beschaffungsvorhabens in Lose.

Das Tool kann von allen wichtigen Branchen, die für die öffentliche Beschaffung relevant sind, genutzt und bei Bedarf um weitere Branchen erweitert werden. Bisher gab es nur begrenztes Feedback über den Erfolg des Instruments, da es erst 2014 eingeführt wurde, aber die Regierung beobachtet weiterhin seine Fortschritte.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen. Leitfaden (auf Deutsch) verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/leitfaden-mittelstandsgerechte-teillosbildung.html>; Elektronisches Kalkulationstool (auf Deutsch) verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/berechnungshilfe.html>.

In einigen Ländern haben Behörden Programme entwickelt, die auf ein institutionalisiertes Monitoring strategischer Beschaffungsziele abzielen. Norwegens Gesundheitsregion Südost hat beispielsweise ein Programm namens Win-Win entwickelt. Win-Win hat zum Ziel, die Praxis des öffentlichen Auftragswesens zu professionalisieren und Nachhaltigkeit strukturierter zu berücksichtigen (siehe Feld 5.10).

Feld 5.10. Entwicklung eines strukturierten Ansatzes für die strategische Beschaffung in der Gesundheitsregion Südost, Norwegen

Die Gesundheitsregion Südost ist die größte von vier Gesundheitsregionen in Norwegen. Sie deckt 56% der norwegischen Bevölkerung ab und versorgt 2,7 Millionen Personen. Norwegen entwickelte das Win-Win-Programm, um sicherzustellen, dass die 8 Milliarden EUR, die jedes Jahr für die Gesundheitsversorgung ausgegeben werden, auf umweltfreundliche Produkte und auf Auftragnehmer mit fairen Arbeitsbedingungen ausgerichtet sind.

Die nachhaltige Beschaffung begann in der Gesundheitsregion Südost von Grund auf, mit dem Schwerpunkt auf der sozialverträglichen Beschaffung einzelner Produkte. Erste Experimente beweisen, dass eine nachhaltige öffentliche Beschaffung möglich und nützlich ist. Diese Beispiele wurden verwendet, um die Wirtschaftlichkeit einer breiteren Nutzung der strategischen Beschaffung zu demonstrieren. Beschaffer analysierten zwischen 60 und 100 Kategorien. Dabei verwendeten sie eine speziell entwickelte Input-Output-Methode, um Produkte und Dienstleistungen mit vielversprechendem Potenzial für Kohlenstoffeinsparungen durch nachhaltige Beschaffung zu identifizieren. Ziel war es, eine praktische, nachhaltige Beschaffung zu erreichen, die wissens- und evidenzbasiert ist.

Die Gesundheitsregion Südost spielt auch eine aktive Rolle bei der Gewährleistung akzeptabler Arbeitsbedingungen und Menschenrechte für die Arbeitnehmer in ihrer Lieferkette. Dazu gehören Besuche und Inspektionen in den Fabriken. Zu den Konsequenzen der durchgeführten Due Diligence-Prüfung gehören eine Arbeitszeitverkürzung für das Personal einer indischen Textilfabrik und deutlich verbesserte Bedingungen für die Mitarbeiter einer Fabrik für medizinische Handschuhe in Malaysia. Die malaysischen Arbeiter mussten zuvor ihre Pässe abgeben, erhielten niedrige Löhne und hatten unter schlechten Bedingungen gearbeitet.

Quelle: Procura+ (2016), The Procura+ Manual: A Guide to Implementing Sustainable Procurement, http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Manual/Procuraplus_Manual_Third_Edition.pdf.

Staaten, die diesen Fokus auf größere Institutionalisierung jenseits von Weiterbildung und Schulung gelegt haben, scheinen positive Effekte zu beobachten. Die Bundesregierung hat zahlreiche praktische Ressourcen für Beschaffer entwickelt, deren Einsatz und Nutzung zunimmt. Da preisbasierte Kriterien jedoch nach wie vor der am häufigsten verwendete Ansatz sind, muss Deutschland Maßnahmen ergreifen, um strategische Beschaffung zum Standard zu machen. Dies erfordert den Einsatz einer Reihe von Methoden, einschließlich Schulung, Dissemination von Analyse Kriterien und laufendem Monitoring und Kommunikation.

5.4. Ein strukturierteres Monitoring des öffentlichen Auftragswesens kann den Einfluss der strategischen Beschaffung in Deutschland weiter verbessern

In der Praxis ist die strategische Beschaffung oft ein Balanceakt zwischen mehreren komplementären Zielen auf der einen, und „traditionellen“ Zielen wie Kostensenkung auf der anderen Seite. Verschiedene Ziele müssen abgestimmt und priorisiert werden, um eine strategische Beschaffung zu erreichen. Um diesen Prozess hin zu Ausgewogenheit so effektiv und gewinnbringend wie möglich zu gestalten, benötigen politische Entscheidungsträger fundierte Erkenntnisse über die Auswirkungen der verschiedenen politischen Maßnahmen, die zur Verfolgung strategischer Beschaffungsziele eingesetzt werden. Aus diesem Grund enthält die *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* ein Unterprinzip für die Beobachtung im Rahmen des Gleichgewichtsprinzips:

iii. Geeignete Methoden zur Folgenabschätzung anwenden, um die Wirksamkeit der Beschaffung bei der Erreichung sekundärer Beschaffungsziele zu messen. Die Ergebnisse jeder Nutzung des öffentlichen Beschaffungssystems zur Unterstützung sekundärer politischer Ziele sollten anhand geeigneter Meilensteine gemessen werden, um politischen Entscheidungsträgern die notwendigen Informationen über Vor- und Nachteile (Nutzen und Kosten) einer solchen Nutzung zu liefern. Die Effektivität sollte sowohl auf Ebene der einzelnen Beschaffungs- und Vergabevorgängen als auch an den Ergebnissen der politischen Zielvorgaben gemessen werden. Darüber hinaus sollte die Gesamtwirkung der Verfolgung sekundärer Beschaffungsziele auf das öffentliche Auftragswesen regelmäßig analysiert werden, um einer möglichen Zielüberlastung entgegenzuwirken. (OECD, 2015_[77])

Werden die Auswirkungen von Politik untersucht und überprüft (Gesetzesfolgenabschätzung), kann festgestellt werden, ob Politik tatsächlich die beabsichtigten Auswirkungen hervorbringen oder nicht – auch wenn Erfahrung auf eine logische Kausalität hinweist. So ergab beispielsweise eine Studie aus dem Jahr 2013, dass öffentliche Auftraggeber im Vereinigten Königreich zwar insgesamt eine Zielsetzung für leichteren KMU-Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen verfolgten. Allerdings waren KMU tatsächlich mit immer komplexeren Anforderungen konfrontiert, die ihre Teilnahme erschwerten. (Loader, 2015_[23]) In diesem Fall war eine offene Feedback-Umfrage unter KMU für die Vergabestellen ein wertvoller Abgleich mit der Realität. In anderem Kontext können Erkenntnisse aus anderen Quellen gewonnen werden und für eine Wirkungsanalyse nützlich sein, insbesondere aus Statistiken zur öffentlichen Beschaffung, die aus ergebnisorientierten Überprüfungen von Beschaffungsfällen abgeleitet werden.

Deutschland ist dabei, ein System zur Erhebung von Statistiken zur öffentlichen Beschaffung aufzubauen. Dieser Unterabschnitt des Kapitels versucht, die Beobachtungslandschaft im Hinblick auf die strategische Beschaffung in Deutschland zu analysieren, räumt aber ein, dass Deutschland derzeit Maßnahmen zu dessen Verbesserung durchführt. Der kurze Zeitraum seit der Einführung der jüngsten Nachhaltigkeitsstrategie im Januar 2017 hat noch kein bedeutungsvolles Monitoring ermöglicht. Frühere Monitoring-Berichte und wissenschaftliche Studien geben jedoch einen Überblick über den aktuellen Stand der strategischen Beschaffung in Deutschland. Eine kombinierte Analyse gibt auch Aufschluss über die Beobachtungsansätze, die in Zukunft genutzt werden könnten, um weitere Vorteile zu erzielen.

5.4.1. Offizielle Evaluierungsberichte deutscher Institutionen

Deutschland hat die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie 2002 durch eine Reihe von Fortschrittsberichten beobachtet. Darüber hinaus hat das Statistische Bundesamt (Destatis) häufigere Berichte über die Fortschritte bei konkreten, quantitativen Indikatoren entwickelt. Seit 2004 hat das Statistische Bundesamt alle zwei Jahre sechs Berichte veröffentlicht. Keiner dieser Berichte enthält jedoch Indikatoren im Zusammenhang mit dem öffentlichen Auftragswesen (z. B. den Anteil der Beschaffungsvorhaben, die Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, oder die Beteiligungsquote von KMU). Dies erschwert die Beurteilung vom Fortschritt in Sachen strategische Beschaffung. Wie in Kapitel 1 dargelegt, würde eine solide Datenerhebung im Bereich der öffentlichen Beschaffung die Zielerreichung im Bereich des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland unterstützen.

Das deutsche Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit beinhaltet einen Auftrag zur Fortschrittsüberprüfung durch einen Monitoring-Bericht. Für das öffentliche Auftragswesen enthält das Maßnahmenprogramm Ziele, die leicht quantifizierbar waren. So sah das Programm beispielsweise vor, dass Beschaffer Folgendes tun: 1) die Lebenszykluskostenanalyse in die Prozesse der öffentlichen Beschaffung einbeziehen; 2) Produkte mit dem höchstmöglichen Energieeffizienzniveau kaufen. Dem Maßnahmenprogramm zur Nachhaltigkeit folgten zwei Monitoring-Berichte – einer im Jahr 2015 und einer im Jahr 2016. Diese beiden Monitoring-Berichte enthielten jedoch keine Analyse, inwieweit die Mandate für die öffentliche Beschaffung konkret eingehalten wurden. Dies scheint auf eine unzureichende Datenerhebung seitens der Vergabestellen auf Bundesebene zurückzuführen zu sein. Das Programm beinhaltet außerdem einige andere quantifizierbare Ziele, die bisher auf breiter Front nicht erreicht wurden, wie beispielsweise die durchschnittliche Menge der CO₂-Emissionen aus staatlichen Fahrzeugflotten zu senken. Für einige Bereiche, wie z. B. die Verpflichtung

zum Kauf von Gütern mit dem höchsten Energieeffizienzniveau, schienen viele Auftraggeber nichts von diesem Ziel zu wissen, so dass auch keine Datenerhebung zu diesem Thema vorgenommen wurde (Die Bundesregierung, 2017^[28]; Die Bundesregierung, 2016^[29]).

Im Monitoring-Bericht des Maßnahmenprogramms zur Nachhaltigkeit für 2016 wurde außerdem ein Spannungsverhältnis zwischen verschiedenen politischen Zielen festgestellt, nämlich zwischen zunehmender Zentralisierung und zunehmender Nachhaltigkeit. Dem Monitoring-Bericht zufolge gingen viele Auftraggeber davon aus, dass alle über das KdB verfügbaren Rahmenverträge den Nachhaltigkeitsstandards des Maßnahmenprogramms entsprächen, was nicht der Fall war. Da nicht alle Rahmenvereinbarungen die Ziele des Programms einhalten, waren Auftraggeber verpflichtet, eines der beiden entgegengesetzten politischen Ziele zu bevorzugen (zentrale Beschaffung für mehr Effizienz oder nachhaltige Beschaffung zur Einhaltung des Maßnahmenprogramms). Der Monitoring-Bericht versuchte, diesen Konflikt zu lösen, indem er vorschlug, alle Rahmenverträge im KdB an die Nachhaltigkeitskriterien anzupassen (Die Bundesregierung, 2017^[28]). Die finnische zentrale Vergabestelle, Hansel, hat in Rahmenverträgen schrittweise umweltfreundliche Kriterien umgesetzt (siehe Feld 5.11).

Feld 5.11. Umsetzung von umweltfreundlichen Kriterien in Rahmenvereinbarungen in Finnland

Bei der Festlegung von Rahmenverträgen für die finnische Zentralregierung versucht die finnische zentrale Vergabestelle Hansel, das Angebot auf dem Markt zu beeinflussen, indem sie Umweltaspekte in den Beschaffungs- und Vergabeprozess einbezieht. Mit Ausnahme von Rahmenverträgen für Beratungsleistungen enthalten alle Rahmenverträge in Finnland nun umweltfreundliche Kriterien.

Um die Umweltkennzeichnung von Hansel zu erhalten, müssen Rahmenverträge in mindestens zwei der folgenden Punkte Umweltaspekte berücksichtigen:

1. Anforderungsanalyse: Kann die Ware oder Dienstleistung umweltfreundlicher erhalten bzw. erfüllt werden? Zum Beispiel durch Reisen mit dem Zug statt mit dem Flugzeug, oder durch Meetings per Videokonferenz statt durch Geschäftsreisen.
2. Obligatorische Anforderungen an Waren oder Dienstleistungen: Diese sind für jede Produkt- oder Dienstleistungsgruppe detailliert beschrieben, basierend auf dem Schwan-Label, den GPP-Kriterien der EU für umweltfreundliche öffentliche Beschaffung (Green Public Procurement, GPP) oder der Unterstützung durch Umweltbehörden. Die Energieeffizienzanforderungen werden für Lampen, Fernseher und Haushaltsgeräte festgelegt. Bürogeräte müssen auch mit einer Energy-Star-Kennzeichnung versehen sein.
3. Qualifizierung des Auftragnehmers: Diese können verwendet werden, um die Fähigkeit eines Auftragnehmers zu analysieren, Umweltprobleme bei der Herstellung oder Lieferung von Waren zu bewältigen, z. B. durch die Reduzierung der CO₂-Emissionen oder die Reduzierung des Einsatzes schädlicher Chemikalien.
4. Analyse Kriterien: Dies kann die Verwendung von Analyse Kriterien beinhalten, die den Produktlebenszyklus abdecken oder den Lebenszyklus der Ware oder Dienstleistung verlängern.
5. Vertragsklauseln: Zusätzliche Bedingungen können das Recycling von Produkten nach der Verwendung, die Verwendung von recycelbaren Verpackungen oder die Verwendung von recyceltem Material in Verpackungen erfordern.

Hansel verfolgt die Menge des ökologischen Verbrauchs durch die Auftraggeber. Sie verfolgt diesen Verbrauch durch Beobachtung der Ausgaben anhand von Aufträgen, die mit dem Umweltzeichen von Hansel ausgezeichnet wurden.

Quelle: (Bauer et al., 2016^[30]), Greening state framework contracts – Approaches in the Nordic countries, <https://doi.org/10.6027/TN2016-506>.

Im Rahmen der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien 2014 war Deutschland verpflichtet, einen Bericht über die Umsetzung vorzulegen. Ein Jahr nach Inkrafttreten der Reform (Bundesregierung, 2017^[26]) musste der Bericht im Rahmen des EU-Mandats die Umsetzung der Richtlinien in den deutschen Bundes- und Landesverwaltungen prüfen. Der Großteil des deutschen Berichts bezieht sich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung der Einhaltung der EU-Richtlinien. Allerdings fragt der Bericht auch Institutionen der Bundesebene, inwieweit ihre Aufträge an KMU vergeben und eine strategische Beschaffung verfolgt wurde. Gemäß dem Monitoring-Bericht haben alle Bundesinstitutionen die Anforderungen an die Unterstützung von KMU und alle Anforderungen an die Einbeziehung strategischer Beschaffungsziele erfüllt. Nicht alle Bundesinstitutionen konnten jedoch Daten zum Nachweis der Einhaltung zur Verfügung stellen. Nur wenige Bundesinstitutionen konnten Auskunft über den Anteil der an KMU vergebenen Aufträge geben, oder welcher Anteil der Ausschreibungen strategische Beschaffungsziele berücksichtigte. Die meisten Institute verwiesen auf die sonstigen gesetzlichen Verpflichtungen, die es zu erfüllen galt, wie z. B. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff) (Bundesregierung, 2017^[26]). Die verfügbaren Berichte und Daten bieten nur einen begrenzten Einblick in die Umsetzung der strategischen Beschaffung und erschweren Entscheidungen über eine Veränderung der Politik.

Im Jahr 2016 beauftragte das BMWi das Beratungsunternehmen Technopolis Group mit einer Analyse von KOINNO. Einige Ergebnisse des Berichts von Technopolis Group sind für die breitere Umsetzung der strategischen Beschaffung in Deutschland relevant. Aus dem Bericht können Lehren für Aktivitäten gezogen werden, die über die Beschaffung von Innovationen hinausgehen. Der Bericht nennt erfolgreiche Aktivitäten sowie Bereiche, in denen die Herangehensweisen verändert werden sollten. Außerdem werden die wichtigsten Auswirkungen der Arbeit von KOINNO als direkte Interaktions- und Beratungsaktivitäten identifiziert. Der Bericht bestätigt, dass die fallbezogene, konkrete und detaillierte Unterstützung für Vergabestellen ein wichtiges Instrument zur Förderung von Beschaffung von Innovationen durch Professionalisierung von Beschaffern ist. Ebenso trug die von KOINNO vergebene Auszeichnung für innovative Vergabepaxis dazu bei, die Sichtbarkeit von bewährten Herangehensweisen in Deutschland zu erhöhen (Berger et al., 2016^[31]).

Basierend auf OECD-Befragungen von Experten war es nicht möglich, die allgemeineren Auswirkungen der Arbeit von KOINNO auf bestimmte Themen zu ermitteln. Zu diesen Themen gehören das Ziel, das Bewusstsein für das Potenzial des öffentlichen Auftragswesens in der Innovationsförderung zu schärfen, und das Ziel, die Zahl der innovativen Beschaffungs- und Vergabeverfahren zu erhöhen. OECD-Befragungen ergaben, dass das Profil von KOINNO (und das Profil der Beschaffung von Innovationen) nicht so hoch war, wie es bei Entscheidungsträgern hätte sein sollen. Der Bericht von Technopolis Group weist auch auf das Fehlen zuverlässiger Daten in diesem Bereich hin. Zur Lösung dieser Probleme hat der Monitoring-Bericht die Notwendigkeit einer strukturierteren Kommunikationsstrategie hervorgehoben. Behörden könnten beispielsweise die Benutzerfreundlichkeit der Internetseite verbessern und die politischen Entscheidungsträger stärker in die Arbeit von KOINNO einbeziehen (Berger et al., 2016^[31]).

Schließlich schlug Technopolis vor, dass KOINNO sein Angebot für die kommunale Regierungsebene erweitert. Diese Empfehlung steht im Einklang mit einer anerkannten Diskrepanz in der Umsetzbarkeit von strategischen Beschaffungszielen zwischen leistungsstärkeren Auftraggebern (oft näher an der Bundesebene) und kleineren Auftraggebern mit geringerer Kapazität (Berger et al., 2016^[31]).

Neben diesen offiziellen Monitoring-Berichten haben wissenschaftliche Studien versucht, Status, Umfang und Potenzial für die Einbeziehung strategischer Beschaffungsziele in Deutschland zu ermitteln. Im Jahr 2016 verfassten die Forscher Eßig und Schaupp eine Studie über das innovationsrelevante öffentliche Beschaffungsvolumen. Die Studie wurde im Auftrag von KOINNO und dem Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB) durchgeführt. Die Studie ergab, dass etwa 12% bis 15% der deutschen öffentlichen Beschaffung innovationsrelevant sein könnten, was etwa 40-50 Milliarden EUR entspricht (Eßig and Schaupp, 2016, pp. 53-54^[32]).

Die Studie von Eßig und Schaupp versuchte, die Auswirkungen einer solchen Summe auf Innovationen in Deutschland abzuschätzen. Dabei verglichen die Forscher das potenziell innovationsrelevante Volumen von Beschaffungsvorhaben mit ähnlichen Projekten, die Innovationen mit anderen Mitteln unterstützen. So verglichen Eßig und Schaupp beispielsweise die Finanzierung der Forschung öffentlicher Einrichtungen mit Zuschüssen für den Kauf neuer, umweltfreundlicher und innovativer Autos. Die verfügbaren Summen für diese konventionellen Innovationsförderprogramme waren relativ gering und machten laut Studie nur 1% des öffentlichen Beschaffungs- und Vergabevolumens aus (Eßig and Schaupp, 2016^[32]).

5.4.2. Datenerhebung, methodisches Monitoring und solide Politikgestaltung gehen Hand in Hand

Das aktuelle Bestreben, strategische Beschaffungsziele durch Instrumente und Strategiedokumente voranzutreiben sollte durch robuste Evaluationsinstrumente ergänzt werden. Derzeit liegen nur begrenzte Informationen darüber vor, wo bereits der erwartete Nutzen aus Nachhaltigkeitsstrategien gezogen werden und in welchen Bereichen öffentliche Auftraggeber zusätzliche Unterstützung brauchen.

Die verfassten Monitoring-Berichte haben gezeigt, dass die größten Auswirkungen von strategischen Beschaffungsinstrumenten in Deutschland auf zwei Aspekte zurück zu führen sind, die qualitativ relativ einfach zu beobachten sind: 1) Einhaltung der im Rechtsrahmen beschriebenen Anforderungen, und 2) direkte Unterstützung und Anleitung für Vergabestellen. Allerdings hat Deutschland Nachholbedarf in einer weitreichenden Anwendung und Umsetzung strategischer Beschaffung, was wiederum erhebliche Performanzsteigerungen bei vielen Vergabestellen ermöglichen könnte (Berger et al., 2016^[31]). Diese breitere Umsetzung hängt davon ab, ob sich die Denkweise von Beschaffern ändert. Das erforderliche Umdenken kann durch mehrere Maßnahmen herbeigeführt werden. Zu diesen Maßnahmen gehören die laufende strategische Kommunikation, um bewährte Verfahren und Ergebnisse von Monitoring sichtbar zu machen, sowie die Schaffung von Anreizen für Beschaffer und öffentliche Auftraggeber insgesamt, bessere Ergebnisse zu erzielen.

International bewährte Verfahren zeigen, wie quantitative Zielvorgaben transparent überprüft werden können (siehe Feld 5.12 zu den Bestrebungen Koreas dazu). Nach der Entwicklung einer elektronischen Vergabestatistik in Deutschland könnten Maßnahmen zur Verfolgung von bestimmten Beschaffungsvorhaben eingerichtet werden, die die Ziele des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit oder der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie unterstützen. Dieser Ansatz funktioniert jedoch nur dann, wenn, wie in Kapitel 4 beschrieben, die elektronische Beschaffung in Deutschland auf allen staatlichen Ebenen breiter eingesetzt wird.

Feld 5.12. Beobachtung und Analyse umweltfreundlicher öffentlicher Aufträge in Korea

Die koreanische Regierung verabschiedete 2005 das Gesetz zur Förderung des Erwerbs umweltfreundlicher Produkte. Der Rechtsakt zielte durch Förderung umweltfreundlicher Beschaffung darauf ab, Verschwendung von Ressourcen zu verhindern, Umweltverschmutzung zu verringern und zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen.

Das Gesetz legte für diese Ziele keine quantitative Zielvorgabe fest, verpflichtete Vergabestellen jedoch, Ausführungspläne zu erstellen und über die von ihnen freiwillig durchgeführte umweltfreundliche Beschaffung an das Umweltministerium Bericht zu erstatten. Das Gesetz verpflichtete die Behörden außerdem, einen jährlichen Leistungsbericht zu erstellen, der die Gesamtmenge der beschafften umweltfreundlichen Produkte abdeckt.

Produkte können als umweltfreundlich eingestuft werden, wenn sie die Zertifizierungsstandards „Korea Eco-Label“ oder „Good Recycled Mark“ erfüllen. Produkte können auch dann als umweltfreundlich gekennzeichnet werden, wenn sie anderen Umweltstandards entsprechen, die vom Umweltministerium in Absprache mit den zuständigen Ministerien festgelegt wurden.

Die Kennzahlen, die für die Gesamtmenge der gekauften umweltfreundlichen Produkte erstellt werden, messen sowohl die Anzahl der Einheiten und deren wirtschaftlichen Wert als auch den Anteil der umweltfreundlichen Einkäufe an den Gesamtausgaben. Jede Institution legt seinen Umsetzungsplan und seine Berichterstattung über das elektronische Green Product Information System (GPIS) vor. Die zentrale Beschaffungsstelle Koreas, PPS, erstellt anschließend zusammenfassende Leistungsberichte.

In den acht Jahren, für die Berichte zur Verfügung stehen, führten die umweltfreundlichen Vergabeverfahren der öffentlichen Hand in 19 Produktkategorien zu Emissionsreduzierung in Höhe von 3,71 Millionen CO₂-äquivalenten Tonnen und zu 12 143 neuen Arbeitsplätzen.

Quelle: Lee (o.J.), Monitoring and Evaluating Green Public Procurement in the Republic of Korea <https://cleanenergysolutions.org/sites/default/files/documents/Monitoring-and-Evaluating-GPPHyunju.pdf>.

Um Engagement für Nachhaltigkeitsziele zu demonstrieren und das Bewusstsein für die Rolle öffentlicher Beschaffung bei Nachhaltigkeitsbestrebungen zu schärfen, könnten quantitative Zielvorgaben in Form von Indikatoren für eine nachhaltige Beschaffung in die nationale Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands aufgenommen werden. Quantitative Ziele für eine strategische Beschaffung können auf verschiedene Weise entwickelt werden und verschiedene Grade von Komplexität erreichen, wie in Feld 5.13 dargestellt.

Feld 5.13. Festlegung von Zielen für eine strategische Beschaffung

Die quantitative Messung strategischer Beschaffung kann angesichts der oft mehrschichtigen strategischen Beschaffungsziele eine Herausforderung darstellen. Viele Länder haben es jedoch geschafft, Zielvorgaben durch unterschiedliche Methoden festzulegen und deren Einhaltung zu überprüfen. Das Monitoring kann je nach Art und Menge der verfügbaren Daten unterschiedliche Formate annehmen. Die folgenden Beispiele veranschaulichen die verschiedenen Arten von Zielvorgaben.

Zielvorgaben, die auf der Umsetzung strategischer Vergabekriterien basieren: Die zentrale Vergabestelle der finnischen Zentralregierung, Hansel, strebt in allen ihren Rahmenverträgen die Umsetzung umweltfreundlicher Kriterien an. Die Kriterien unterscheiden sich je nach Kategorie (z. B. Fahrzeuge vs. Papier), so dass es schwierig ist, die Gesamtleistung zu ermitteln. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, hat Hansel festgelegt, dass 100% der Rahmenverträge Umweltkriterien enthalten sollen. Dies ermöglichte es Hansel, die Höhe jener Ausgaben auszuweisen, die durch umweltfreundliche Rahmenvereinbarungen ausgegeben wurden (770 Millionen EUR im Jahr 2016.)

Zielvorgaben, die auf konkreten Ergebnissen basieren: Wie in Kapitel 1 beschrieben, gibt es mehrere Möglichkeiten, die Erreichung spezifischer Ergebnisse einer strategischen Beschaffung zu messen. So setzte sich die Stadt Wien beispielsweise Zielvorgaben wie eine jährliche Reduzierung der CO₂-Emissionen um 15 000 Tonnen und eine Reduzierung der verwendeten, schädlichen Lösungsmittel um über 4 000 kg pro Jahr. Basierend auf diesen Zielvorgaben wird die Messung durch einen Vergleich der bisherigen Ausgaben mit den neuen Ausgaben ermöglicht, wobei die Umwelteigenschaften von alten und neuen Produkten verglichen werden.

Zielvorgaben basierend auf dem Ausgabeniveau: Um die Nutzung der öffentlichen Beschaffung zur Unterstützung der Entwicklung innovativer Unternehmen anzuregen, hat die finnische Regierung ein Ziel von 5% der Beschaffungsausgaben für innovative Waren und Dienstleistungen festgelegt. In der Folge wurden eine Reihe von spezialisierten Institutionen mit der Unterstützung und Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zum Ziel beauftragt.

Quelle: Hatvan et al. (2014), ÖkoKauf Wien: Protecting our Climate and Our environment, <https://cleanenergysolutions.org/sites/default/files/documents/Monitoring-and-Evaluating-GPPHyunju.pdf>; Hansel (2016), Annual Report 2016, <https://annualreport2016.hansel.fi/year-2016/from-the-managing-director/>.

Neben der Notwendigkeit, die Datenerhebung in Deutschland zu verbessern, weisen die bisherigen Ergebnisse von Monitoring-Berichten und Studien auch auf die Notwendigkeit hin, Kenntnisse und Fähigkeiten insbesondere auf subnationaler Ebene zu erweitern.

5.5. Bundesländer verfolgen unterschiedliche Ansätze, um ein gemeinsames Set strategischer Ziele zu verfolgen

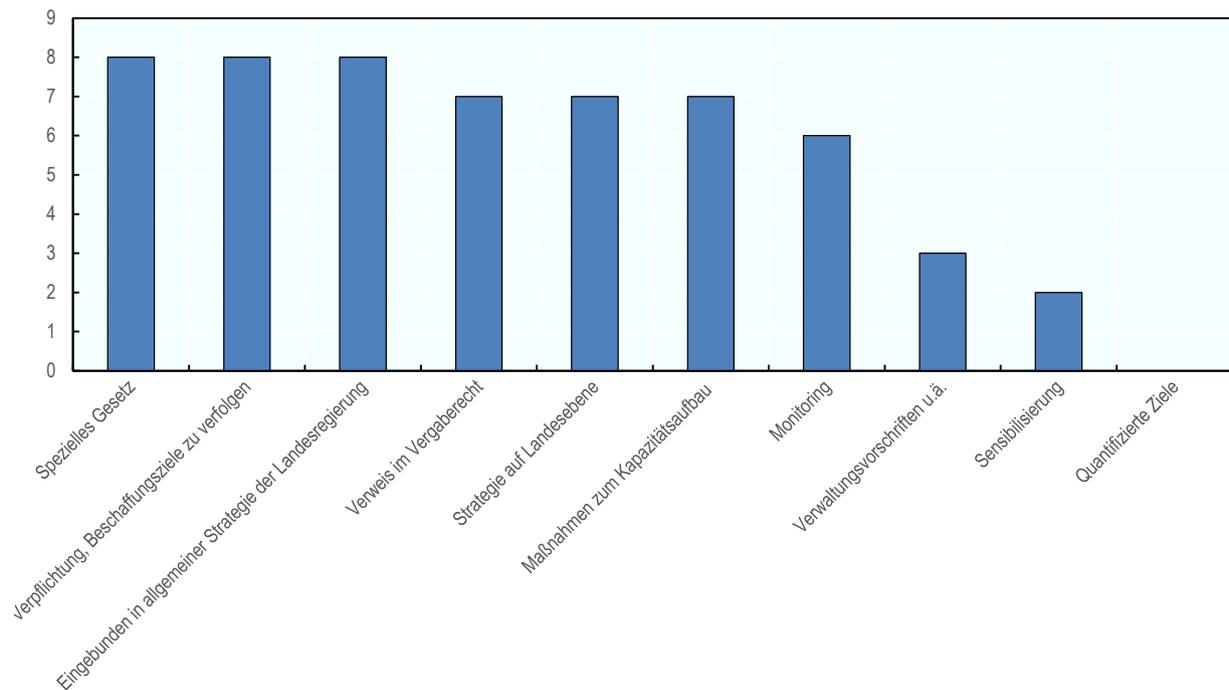
Für die Zwecke dieses Berichts hat die OECD allen 16 Bundesländern einen Fragebogen zur strategischen Beschaffung vorgelegt; zehn Länder haben geantwortet. Bei der Beantwortung des Fragebogens berichteten alle zehn Länder über Maßnahmen zur Verfolgung strategischer Beschaffungsziele in der öffentlichen Beschaffung. Einige Bundesländer standen an vorderster Front bei der Schaffung eines günstigen politischen Umfelds, bevor die Bundesebene den Spielraum für strategische Beschaffungsziele erweiterte. Gleichzeitig zeigen sich Unterschiede, wie die Bundesländer die Unterstützung für

Komplementärziele praktisch umsetzen. Dieser Abschnitt des Kapitels gibt einen Überblick über die Bestrebungen der Bundesländer zur Unterstützung strategischer Beschaffungsziele. Es wurden auch Faktoren untersucht, die für die Umsetzung eines strategischen öffentlichen Auftragswesens auf allen staatlichen Ebenen relevant sind.

5.5.1. Alle Bundesländer verfolgen strategische Beschaffungsziele durch entsprechende Gestaltung rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen

Die Mehrheit der von der OECD befragten Bundesländer verfügt über eine breite Palette von Instrumenten zur Unterstützung komplementärer Beschaffungsziele. Gesetze und Strategien sind in diesem Zusammenhang die am häufigsten von Bundesländern genutzten Instrumente. In den meisten Fällen enthalten Gesetze und Strategien verbindliche Anforderungen für komplementäre Beschaffungsziele. In den meisten Bundesländern werden strategische und rechtliche Rahmenbedingungen durch Weiterbildungs- und Monitoring-Initiativen unterstützt. Vorhandene Belege deuten darauf hin, dass nur wenige Bundesländer bei der Datenerhebung zu Monitoringzwecken vorangekommen sind. Eins der befragten Bundesländer verfolgt „harte“ Zielvorgaben im Zusammenhang mit strategischen Beschaffungszielen, legt also einen konkreten, quantitativen Zielwert fest. In einer OECD Studie über bewährte Praxis in der Umsetzung von innovations-fördernde Beschaffung von 2017 wurde die Definition von Zielen auf nationaler, subnationaler und regionaler Ebene als gute Praxis zur Sicherung starker politischer Verpflichtungen bezeichnet (OECD, 2017^[11]). Abbildung 5.6 bietet einen Überblick über die verschiedenen Politikinstrumente, mit denen die Bundesländer strategische Beschaffung unterstützen.

Abbildung 5.6. Werkzeuge zur Umsetzung der strategischen Beschaffung in den Bundesländern



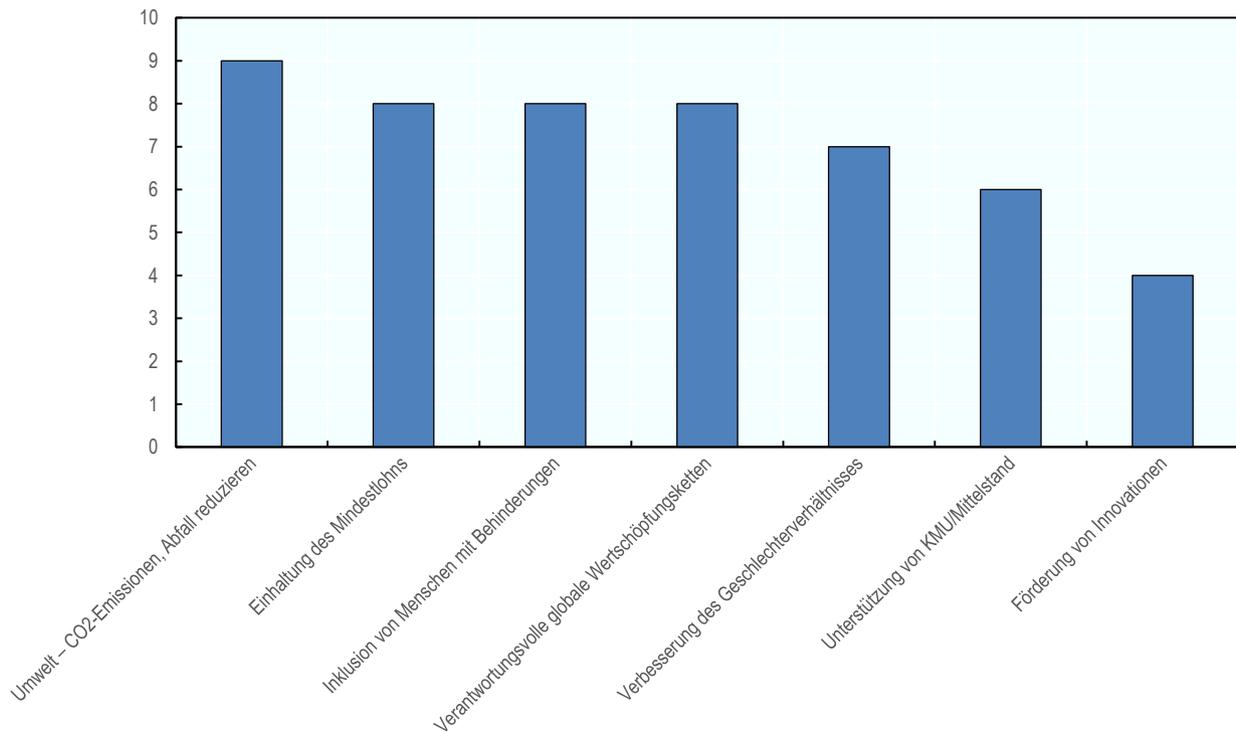
Hinweis: 10 von 16 Bundesländern haben geantwortet.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Die Bundesländer sind nicht verpflichtet, ein eigenes Vergaberecht zu haben. Wo es kein Gesetz auf Landesebene gibt (wie z. B. in Bayern), findet Bundesrecht Anwendung. Bis zur Vergaberechtsreform des Bundes im Jahr 2016 gingen viele Bundesländer jedoch bei der Umsetzung strategischer Beschaffungsziele einen Schritt weiter, als es der von der Bundesebene vorgegebene Rechtsrahmen vorschreibt und zulässt. Die Nutzung des öffentlichen Auftragswesens zur Erreichung strategischer Beschaffungsziele war der Anstoß für die Schaffung vieler Vergabegesetze auf Landesebene. Viele Bundesländer nutzten ihre Gesetzgebung in erster Linie, um Anforderungen an die Zahlung von Mindestlöhnen auch für Unternehmen, die im öffentlichen Auftragswesen tätig sind, verbindlich zu machen. Spezielle Mindestlohngesetze oder Tarifverträge schreiben in der Regel Mindestlohnanforderungen in den Bundesländern vor. Gerichte haben Beschwerden zur Frage bearbeitet, ob eine allgemeine Anforderung eines festen Mindestlohns mit dem deutschen Verfassungsrecht und mit Europarecht vereinbar sei. Ein Streit über den Mindestlohn ist in Fällen entstanden, in denen es keinen Tarifvertrag oder eine andere Anforderung gibt, aber Vergaberecht einen konkreten Mindestlohn festlegt. Obwohl deutsche Gerichte beispielsweise die Berliner Anforderungen zum Mindestlohn bestätigt haben, entschied der Europäische Gerichtshof, dass der niedersächsische Rechtsrahmen in den jüngsten Fällen gegen EU Recht verstieß, so die Entscheidungen *Regio Post – EuGH* und *Bundesdruckerei – EuGH* (Rechten, Rübke and Koke, 2017^[33]).

Der Anstoß der Länder zur Verfolgung bestimmter sozialer Ziele ermöglichte es, andere strategische Beschaffungsziele in Vergaberecht auf Landesebene aufzunehmen. Die meisten deutschen Bundesländer verlangen von Auftragnehmern die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (bekannt als „ILO Kernarbeitsnormen“). Darüber hinaus priorisieren Bundesländer Umweltziele sowie andere soziale Ziele wie die Einbeziehung von Langzeitarbeitslosen oder KMU in den Beschaffungsprozess. Nach der Reform des Bundesvergaberechts das die Einbeziehung strategischer Beschaffungsziele begünstigt, erwägen einige Bundesländer die Aufhebung ihrer Gesetze. Andere, wie Nordrhein-Westfalen, haben dies bereits getan (Bundesregierung, 2017^[26]).

Heute stimmen die verschiedenen Arten von strategischen Beschaffungszielen, die einzelnen Bundesländer verfolgen, weitgehend überein. Diese Übereinstimmung weist darauf hin, dass strategische Beschaffungsziele bundesweit angeglichen sind. Wie in Abbildung 5.7 dargestellt, verfolgt die Mehrheit der befragten Bundesländer Ziele in Bezug auf Umwelt, Arbeitnehmerlöhne, Zugang für Menschen mit Behinderungen und globale Wertschöpfungsketten (nämlich die Einhaltung von Standards in Lieferketten). Weniger als die Hälfte der befragten Bundesländer verfolgt Ziele im Zusammenhang mit Innovationen. Der Monitoring-Bericht Deutschlands zur Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien 2014 deutet darauf hin, dass die geringe Nutzung der öffentlichen Beschaffung zur Förderung von Innovationen in den Bundesländern auf Kapazitätsengpässe zurückzuführen ist (Bundesregierung, 2017^[26]).

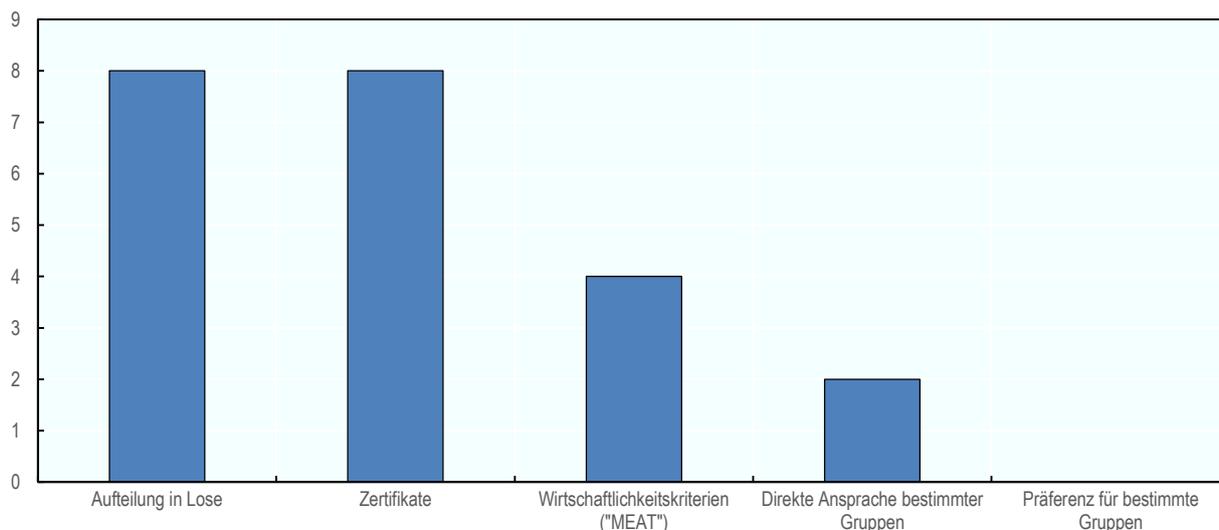
Abbildung 5.7. Strategische Beschaffungsziele der einzelnen Bundesländer

Hinweis: 10 von 16 Bundesländern haben geantwortet.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Interviews.

5.5.2. Bei der praktischen Umsetzung von Maßnahmen zur Unterstützung strategischer Beschaffungsziele gibt es zwischen den Bundesländern Unterschiede

Im Einklang mit internationalen bewährten Praktiken setzen die Bundesländer mehrere Instrumente ein, um die Umsetzung strategischer Beschaffungsziele zu unterstützen. Die Mehrheit der Bundesländer benutzt Losaufteilung, um die Teilnahme von KMU zu erleichtern. Ebenso verlangen 80% der befragten Bundesländer die Zertifizierung von Produkten und Dienstleistungen wo relevant. MEAT-Kriterien werden jedoch relativ wenig zur Unterstützung strategischer Beschaffungsziele herangezogen. Tatsächlich werden MEAT-Kriterien generell nicht häufig benutzt (sei es zur Unterstützung strategischer Beschaffungsziele oder traditioneller Ziele wie finanzielle Einsparungen). Abbildung 5.8 veranschaulicht diese Ergebnisse.

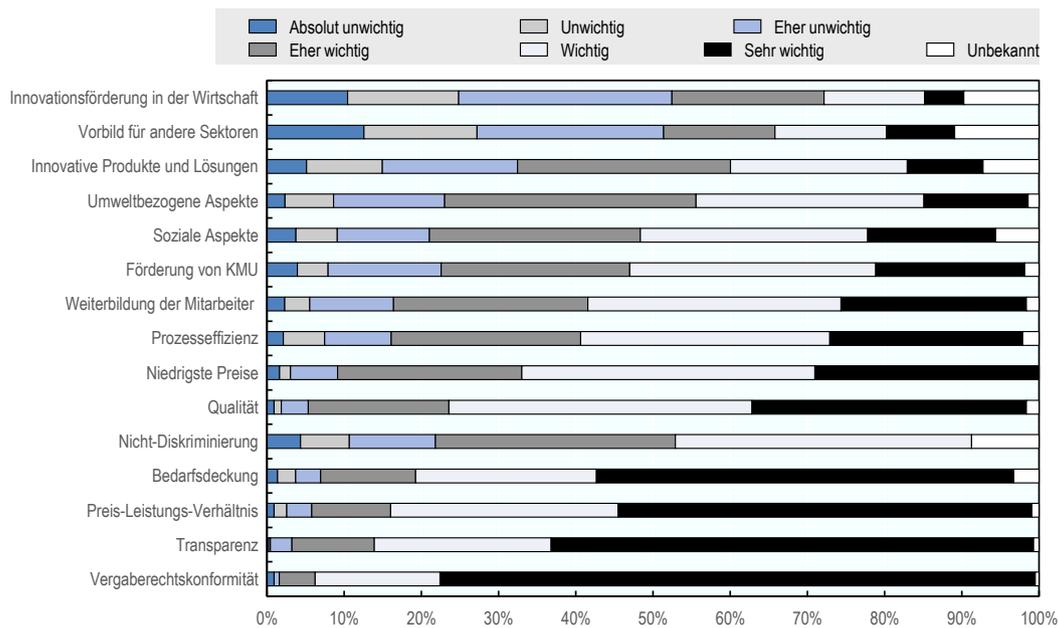
Abbildung 5.8. Strategien der Bundesländer zur strategischen Beschaffung

Hinweis: 10 von 16 Bundesländern haben geantwortet.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Eine Studie, die 2016 von Eßig und Schaupp über die Umsetzung der strategischen Beschaffung durch Vergabestellen (insbesondere deren Beschaffung von Innovationen) durchgeführt wurde, zeigt weiter, dass das MEAT-Kriterium nicht angewendet wird. Obwohl sich die Umfrage an Vergabestellen auf allen staatlichen Ebenen richtete, waren zwei Drittel der Befragten auf subnationaler Ebene tätig. Darüber hinaus kam die Mehrheit der Befragten aus den Gemeinden. Die Ergebnisse der Umfrage zeigten eine erhebliche Umsetzungslücke bei strategischen Beschaffungszielen auf subnationaler Ebene. Die Umfrage ergab, dass es zwar gute Praxis in Bezug auf strategische Beschaffungsziele gibt, die Vergabestellen jedoch im Allgemeinen strategischen Beschaffungszielen keine Priorität vor anderen Zielen einräumen (Eßig and Schaupp, 2016, p. 5_[34]). Darüber hinaus gaben 76% der Beschaffer an, dass sie Aufträge immer auf der Grundlage von reinen Preisvergleichen vergeben (Eßig and Schaupp, 2016, p. 6_[34]). Weitere Details siehe Abbildung 5.9.

Abbildung 5.9. Priorisierung der Beschaffungsziele durch deutsche Auftraggeber im Jahr 2015



Quelle: Adaptiert von (Eßig and Schaupp, 2016^[34]), Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland – Darstellung der wichtigsten Ergebnisse.

Laut der Umfrage von Eßig und Schaupp haben die Bundesländer überraschend weitreichende Bestrebungen unternommen, um die Rahmenvorgaben des Bundes in Sachen der strategischen Beschaffung einzuhalten, einschließlich Bemühungen zum Monitoring. Ein Land, dem es gelungen ist, ein umfassendes Umfeld für eine strategische Beschaffung zum Wohl der Menschen im Land zu schaffen, ist Nordrhein-Westfalen (NRW), wie unter Feld 5.14 beschrieben.

Feld 5.14. Abwägen von Beschaffungszielen für die Unternehmensgemeinschaft in Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) versucht, den Einsatz der strategischen Beschaffung, insbesondere in Bezug auf Nachhaltigkeit, in verschiedenen Bereichen und auf unterschiedlichen Ebenen im ganzen Land anzuregen. NRW hat einen Strategieplan zum Aufbau einer nachhaltigen Verwaltung. Ein Teil dieses strategischen Plans ist der nachhaltigen Beschaffung gewidmet. Nach Erkenntnissen darüber, was in der Vergangenheit funktioniert hat und was nicht, haben politische Entscheidungsträger in NRW ihre Vorgaben für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung angepasst. Bisher folgte NRW den gesetzlichen Bestimmungen über Mindestlöhne und den Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bei öffentlichen Beschaffungs- und Vergabeprojekten. Nach Rückmeldungen der Auftraggeber wurden diese Anforderungen aus dem Rechtsrahmen herausgenommen (siehe unten). An ihrer Stelle hat NRW verstärkt auf Maßnahmen jenseits der Gesetzgebung gesetzt, um die Nachhaltigkeit öffentlicher Beschaffung zu erhöhen.

2011 führte NRW zunächst Anforderungen in Bezug auf Mindestlöhne bei öffentlichen Aufträgen ein, da es auf Bundesebene kein Mindestlohngesetz gab. Zu den zusätzlichen Vergabevorschriften des Bundeslandes gehörten damals Regeln zur Einhaltung von Tariflöhnen, außerdem Regeln für nachhaltige und umweltfreundliche Beschaffung, die Einhaltung der internationalen ILO-Kernarbeitsnormen und Geschlechtergleichstellung. Vergabestellen auf Landesebene wurden außerdem per Dekret verpflichtet, Auftragnehmer zu begünstigen, die behinderte Mitarbeiter integrieren. Seitdem haben jedoch zwei Aspekte NRWs Regierung veranlasst, ihre Politik zu überdenken:

- Rückmeldungen, insbesondere von kleineren und kommunalen Vergabestellen, ergaben, dass die gesetzlichen Vorgaben zu komplex waren, um sie effizient und effektiv in der Praxis umzusetzen.
- Auf Bundesebene wurde ein allgemeines Mindestlohngesetz verabschiedet.

Vor diesem Hintergrund führte NRW eine Gesetzesfolgenabschätzung zum Landesrecht für öffentliche Beschaffung durch. Die Ergebnisse waren gemischt, aber aufschlussreich, weil sie folgende Erkenntnisse brachten:

- Einige Unternehmen hatten Bedenken, nicht auf konkrete Nachhaltigkeitsanforderungen in den Beschaffungsvorhaben antworten zu können und nahmen deswegen nicht an öffentlichen Ausschreibungen teil.
- Weil es nicht für alle Produkte aussagekräftige Siegel oder Zertifikate gibt, ist es oft schwierig, die Einhaltung sozialer Zielvorgaben nachzuverfolgen.
- Nicht alle Kernarbeitsnormen der ILO sind überprüfbar, was bedeutet, dass nicht alle Aspekte auf Einhaltung überprüft werden können.
- Wenn Zertifizierungsprozesse oder Eignungsprüfungen zu kompliziert sind, verlieren Unternehmen einen Anreiz, sich für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen zu qualifizieren.

Als Folge dieser Studie hat NRW die detaillierten Anforderungen des Vergaberechts aufgehoben. Stattdessen liegt der Fokus im öffentlichen Auftragswesen in NRW nun auf Maßnahmen, die über den rechtlichen und regulatorischen Rahmen hinausgehen, wie z. B. Ad-hoc-Unterstützung der Auftraggeber bei der Umsetzung eines bestimmten strategischen Beschaffungsvorhabens. Außerdem wird mit einem Newsletter zur nachhaltigen Beschaffung das Bewusstsein für dieses Thema geschärft.

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Eine große Anzahl von Bundesländern kann konkrete Schätzungen über den Anteil der KMU-Beteiligung und den Anteil strategischer Beschaffungsvorhaben abgeben. Einige Länder sind auch in der Lage, Schätzungen mit einem guten Detaillierungsgrad anzustellen. Wie jedoch Tabelle 5.2 veranschaulicht, variieren die Schätzungen nicht nur hinsichtlich des Wertes, sondern auch hinsichtlich dessen, was und wie sie strategische Beschaffungsziele messen. Dies liegt daran, dass es keine übergreifenden Leitlinien für das Monitoring strategischer Beschaffungsziele gibt.

Tabelle 5.2. Verfügbare quantitative Schätzungen zur KMU-Beteiligung und anderen strategischen Beschaffungszielen in verschiedenen Bundesländern (2016 und 2017)

	Anteil der KMU-Beteiligung oder Anzahl der vergebenen Aufträge	Anteil der Beschaffungsvorhaben unter Berücksichtigung strategischer Beschaffungsziele
Baden-Württemberg	Von einer Mehrheit der Verträge bis hin zu allen Verträgen, je nach Bereich	
Bayern	Mehrheit	
Berlin	„Hoher Anteil“	
Bremen		90-95% für Papier
Hamburg	30-40%	
Mecklenburg-Vorpommern	50-95%	
Niedersachsen	Mehrheit	75% im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs Soziale Kriterien: 63% im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs 13-18% für den Rest
Rheinland-Pfalz	„In der Regel“	
Sachsen-Anhalt	Im Bereich Bauleistungen: KMU: 62,5% Gemeinsame Vorschläge von KMU und großen Unternehmen: 12,5% Große Unternehmen: 25%	
Schleswig-Holstein	Rückläufige KMU-Beteiligung zwischen 2013 und 2016	Anteil der einzelnen Kriterien oder verwendeten Strategien: 57% Umweltfreundlichkeit 53% Energieeffizienz 40% Lebenszykluskostenrechnung 30% Innovationsbeschaffung

Quelle: Zusammenstellung des Autors auf Basis von Informationen in: Bundesregierung (2017), Monitoring-Bericht der Bundesregierung zur Anwendung des Vergaberechts 2017, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/monitoring-bericht-der-bundesregierung-zur-anwendung-des-vergaberechts-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Schleswig-Holstein, ein Bundesland mit einem fortschrittlichen elektronischen Beschaffungssystem und starker Kapazität in der Durchführung von datenbasierten Wirkungsanalysen, konnte zeigen, dass die Beteiligung von KMU an der Beschaffung auf Landesebene rückläufig war – trotz eines allgemeinen Bestrebens zur Unterstützung von KMU. Der Rückgang begann 2013 mit der Umsetzung des schleswig-holsteinischen Tariftreuegesetzes. Nach diesem Gesetz müssen Auftragnehmer nachweisen, dass sie ihren Mitarbeitern Tariflohn zahlen. Ein Viertel der schleswig-holsteinischen Vergabestellen beobachtete im Zuge des Gesetzes einen rückläufigen Trend bei der Beteiligung von KMU. Anschließend identifizierte Schleswig-Holstein zwei Faktoren als Gründe dafür, warum weniger KMU Angebote abgaben. Diese beiden Faktoren waren: 1) erhöhte Anforderungen, die sich vor allem mit formalen Standards befassten; und 2) geringe Hoffnungen der KMU, am Ende den Zuschlag zu bekommen (Bundesregierung, 2017^[26]).

In den Bundesländern ist die KMU-Beteiligung in der Regel hoch. Bei den meisten Unternehmen, die auf Landesebene den Zuschlag bei Beschaffungsvorhaben erhalten, handelt es sich um KMU. Im Gegensatz dazu ist die Anwendung strategischer Beschaffungsziele wie Energieeffizienz oder sozialer Kriterien auf Landesebene in Deutschland weniger gut durchdacht. Aus den verfügbaren Informationen geht hervor, dass Bundesländer zusätzliche Unterstützung bei der Verfolgung strategischer Beschaffungsziele benötigen. Diese Schlussfolgerung steht im Einklang mit den Ergebnissen der oben genannten Umfrage von Eßig und Schaupp (2016). In beiden Fällen ist eine Beobachtung, dass Bundesländer strategische Beschaffungsziele nicht mit gehobener Priorität verfolgen. Politische Entscheidungsträger müssen daher zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um greifbare Vorteile strategischer Beschaffung aufzuzeigen und diese Vorteile breit zu kommunizieren. Berlin hat durch zwei Monitoring-Studien zur umweltfreundlichen Beschaffung gezeigt, wie Monitoring mit der Kommunikation von positiven Folgen kombiniert werden kann (siehe Feld 5.15).

Feld 5.15. Monitoring der Umsetzung einer umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffung in Berlin

Berlin ist eines der Bundesländer in Deutschland, das die Umsetzung von Vorschriften zu strategischen Beschaffungszielen überprüft hat. Berlin hat in sein Vergaberecht die Möglichkeit aufgenommen, umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen zu bevorzugen. Im Jahr 2013 verabschiedete Berlin die Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU), um Auftraggeber weiter zu unterstützen. Die VwVBU verpflichtet Vergabestellen, Beschaffung umweltfreundlich durchzuführen. Die Verwaltungsvorschrift enthält außerdem eine Reihe von Vorlagen, mit denen umweltfreundliche Spezifikationen für 65 Standardgüter und -dienstleistungen erstellt werden können.

Im Jahr 2015 begann Berlin zu untersuchen, inwieweit die Verordnung umgesetzt wurde. Dazu beauftragte Berlin das Forschungsinstitut Öko Institut e.V. mit zwei Teilstudien. Öko Institut e.V. untersuchte, inwieweit die Berliner Vergabestellen Vorgaben für umweltfreundliche Beschaffung einhalten. Das Forschungsinstitut untersuchte außerdem die wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen von 15 Gütern, die in Berlin häufig gekauft wurden. Die Studien zeigten, dass die VwVBU erfolgreich war, weil sie verbindliche Vorgaben mit einer sehr konkreten Unterstützung zur Umsetzung verband. Darüber hinaus konnten die Studien anhand einer Analyse des Einsparpotenzials den konkreten wirtschaftlichen Nutzen einer umweltfreundlichen Beschaffung aufzeigen. Somit demonstrierten die Studien Auftraggebern zusätzliche Anreize, die Richtlinien für eine umweltfreundliche Beschaffung und Vergabe einzuhalten.

Stand der Implementierung der VwVBU

Das Monitoring der VwVBU wurde auf Beschluss des Berliner Senats hin betrieben. In Berlin gibt es 2 000 öffentliche Auftraggeber, die zur Umsetzung der VwVBU verpflichtet sind. Das Öko Institut e.V. führte schriftliche und persönliche Interviews mit Beschaffern, Bietern und Auftragnehmern. Die Analyse ergab, dass die VwVBU gut umgesetzt ist, wobei die meisten Beschaffungen nach umweltfreundlichen Kriterien erfolgen. Laut Befragung war ausschlaggebend, dass die Verordnung Vorlagen enthielt, die relativ einfach in den täglichen Alltag der Beschaffer zu übertragen waren. Herausforderungen bestanden in Bereichen, in denen die technischen Spezifikationen komplex sind und in denen fundierte Kenntnisse für die Bewertung von Angeboten erforderlich sind. Die Studie empfahl die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle in Kombination mit einem Online-Katalog, um die Belastung einzelner Vergabestellen zu verringern.

Wirtschaftliche Einsparungen durch eine umweltfreundliche Beschaffung in Berlin

Darüber hinaus zielte die Untersuchung darauf ab, herauszufinden, wie viel Geld Berlin durch die Beschaffung umweltfreundlicher Produkte anstelle von Standardversionen sparen könnte. Es ist anzumerken, dass die Studie aufgrund fehlender Daten nicht darauf abzielte, tatsächliche Einsparungen zu identifizieren. Stattdessen wurden 15 typischerweise von der Berliner Verwaltung beschaffte Produkte und Dienstleistungen wie Computer, Papier, Lampen, Müllabfuhr und Autos mit Marktpreisen verglichen. Die Studie analysierte zwei Aspekte: 1) die Lebenszykluskosten der 15 Produkte und Dienstleistungen; 2) die aggregierten Einsparungen, die diese 15 Produkte pro Jahr erzielen würden, wenn sie im Gegensatz zu herkömmlichen Versionen in einer umweltfreundlichen Version würden.

Insgesamt ergab die Studie, dass umweltfreundliche Beschaffung dieser 15 Produkte Folgendes ermöglichen würde: 1) Kosteneinsparungen von 3,8%; und 2) eine Reduzierung der CO₂-Emissionen um 47%. Die Studie ergab, dass zehn Artikel niedrigere Lebenszykluskosten hatten, während fünf teurer waren. Zu den teureren Produkten gehörten jedoch einige, bei denen der Umwelteffekt deutlich positiver war als der begrenzte Kostenanstieg. So waren beispielsweise Geschirrspüler viel energieeffizienter und nur wenig teurer. Darüber hinaus emittierten Bauvorhaben durch den Einsatz teurerer Baumaschinen bei Bauvorhaben weniger Feinstaub. Dies zeigt, dass Berlin eine Politik verfolgen könnte, die von den Auftraggebern verlangt, immer umweltfreundlich einzukaufen.

Quelle: Öko Institut e.V. im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Berlin (2015), Umwelt- und Kostenentlastung durch eine umweltverträgliche Beschaffung,

<http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/DokumentAnzeigen/dokument-anzeigen.html?idDocument=1546&view=knbdownload>.

Öko Institut e.V. im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Berlin (2015), Evaluierung der Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU),

<http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/DokumentAnzeigen/dokument-anzeigen.html?idDocument=1548&view=knbdownload>.

Handlungsvorschläge

Deutschland verfügt über einen soliden Rahmen, um die Verfolgung strategischer Beschaffungsziele zu erleichtern. Mit der Vergaberechtsreform 2016 wurden die bestehenden Möglichkeiten für Vergabestellen zur Umsetzung einer strategischen Beschaffung erweitert. Über die Schaffung eines soliden Rechtsrahmens hinaus sollte Deutschland seine Bestrebungen auf die tatsächliche Umsetzung einer strategischen öffentlichen Beschaffung konzentrieren. Insbesondere Maßnahmen im Bereich des Monitorings und im Aufbau von Kenntnissen und Fähigkeiten versprechen die größte Wirkung. Als solches könnte Deutschland Folgendes in Betracht ziehen:

- Profilschärfung der öffentlichen Beschaffung als Instrument zur Umsetzung von Deutschlands Nachhaltigkeitsstrategie, während alle Aspekte und Aktivitäten der Nachhaltigkeitsstrategie nach Möglichkeit strategische Beschaffung nutzen (z. B. im Bereich Infrastrukturinvestitionen).
- Sorgfältiges Management der Politik- und Strategielandschaft, um sicher zu stellen, dass Ziele, Zielsetzungen und Rollen der verschiedenen Institutionen geklärt und strategisch ausgerichtet sind.
- Regelmäßige Analyse der Arbeit der Kompetenzzentren und weitere Stärkung ihrer Führungsrolle im Bereich strategische Beschaffung.
- Bereitstellung von unterstützenden Maßnahmen, die Beschaffern helfen, das komplexe Konzept der strategischen Beschaffung bei ihrer täglichen Arbeit zu navigieren. Eine Reihe von Schulungen sollte sich an unterschiedlichen Kenntnisständen zu strategischer Beschaffung orientieren, von Einführungskursen über die Implementierung komplexer Analyseinstrumente bis hin zur Durchführung von Due Diligence-Prüfungen durch die Auftragnehmer. Diese Bemühungen können durch einen breiteren Einsatz von Implementierungswerkzeugen und Vorlagen unterstützt werden.
- Durchführung regelmäßiger und gründlicher Analysen der Fortschritte Deutschlands bei der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen. Deutschland kann öffentlichen Auftraggebern auf allen Ebenen helfen, ihre Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, indem es Analyseinstrumente für die freiwillige Nutzung bereitstellt. Zusätzlich sollte Deutschland weiterreichende Daten über die Verwendung von Nachhaltigkeitskriterien sammeln.

Gesetzestexte

GWB (2016), Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen,

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/gesetz-gegen-wettbewerbsbeschraenkungen-gwb-teil4-konsolidierte-nicht-amtliche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=8

VgV (2016), Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge,

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/vergabeverordnung-vgv-konsolidierte-nicht-amtliche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=8

UVgO (2017), Unterschwellenvergabeverordnung,

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/U/unterschwellenvergabeordnung-uvgo.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (Zugriff am 07. Februar 2018).

VOB/A (2016), Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A, [https://www.fib-](https://www.fib-bund.de/Inhalt/Vergabe/VOB/VOB-A%202016_nichtamtliche%20Fassung.pdf)

[bund.de/Inhalt/Vergabe/VOB/VOB-A%202016_nichtamtliche%20Fassung.pdf](https://www.fib-bund.de/Inhalt/Vergabe/VOB/VOB-A%202016_nichtamtliche%20Fassung.pdf)

(Zugriff am 07. Februar 2018)

Literaturverzeichnis

- Bauer, B. et al. (2016), *Greening state framework contracts - Approaches in the Nordic countries*, TemaNord, Nordic Council of Ministers, Copenhagen K, [30]
<https://dx.doi.org/10.6027/TN2016-506>.
- Berger, F. et al. (2016), *Evaluierung des Kompetenzzentrums Innovative Beschaffung*, [31]
http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/evaluierung-kompetenzzentrums-innovative-beschaffung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (accessed on 15 February 2018).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014), *Allianz für nachhaltige Beschaffung: Jahresbericht 2014*, [19]
http://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/DokumenteNB/Bericht_AllianzNB_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (accessed on 8 February 2018).
- Bundesregierung (2017), *Monitoring-Bericht der Bundesregierung zur Anwendung des Vergaberechts 2017*, [26]
https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/monitoring-bericht-der-bundesregierung-zur-anwendung-des-vergaberechts-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (accessed on 3 November 2017).
- Die Bundesregierung (2017), *Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit: Monitoringbericht 2016*, [28]
https://m.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2-Staatssekret%C3%A4rsausschuss/2017-11-16-sts-ausschuss-nachhaltigkeit-monitoring-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (accessed on 14 February 2018).
- Die Bundesregierung (2017), *Neue Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*, [17]
https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2017/01/2017-01-11-Nachhaltigkeitsstrategie/2017-01-10-Nachhaltigkeitsstrategie_2016.html (accessed on 8 February 2018).
- Die Bundesregierung (2016), *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016*, [18]
https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=23 (accessed on 6 February 2018).
- Die Bundesregierung (2016), *Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit: Monitoringbericht 2015*, [29]
https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/5%20Berichte%20und%20Reden/monitoringbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (accessed on 14 February 2018).
- Die Bundesregierung (2008), *Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: Für ein nachhaltiges Deutschland*, [15]
https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (accessed on 6 February 2018).
- Die Bundesregierung (2002), *Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*, [14]
http://www.nachhaltige-beschaffung.info/SharedDocs/DokumenteNB/BReg_Nat_Nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (accessed on 6 February 2018).

- Edler, J. and J. Yeow (2016), "Connecting Demand and Supply: The Role of Intermediation in Public Procurement of Innovation", *Research Policy*, Vol. 45/2, pp. 414-426, <http://dx.doi.org/10.1016/J.RESPOL.2015.10.010>. [22]
- Eßig, M. and M. Schaupp (2016), "Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland – Darstellung der wichtigsten Ergebnisse", https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Erfassung_des_aktuellen_Standes_der_innovativen_oeffentlichen_Beschaffung_in_Deutschland_2016.pdf (accessed on 3 November 2017). [34]
- Eßig, M. and M. Schaupp (2016), "Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors als Grundlage für eine innovative öffentliche Beschaffung", https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Ermittlung_des_innovationsrelevanten_Beschaffungsvolumens_des_oeffentlich..._3_.pdf (accessed on 3 November 2017). [32]
- Europäische Kommission (2018), *EU GPP Criteria*, http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm (accessed on 15 February 2018). [27]
- Europäische Kommission (2017), *Strategic Public Procurement*, Europäische Kommission, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25984/attachments/1/translations/en/renditions/native>. [24]
- Europäische Kommission (2016), *Buying green! A handbook on green public procurement*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2779/246106>. [3]
- Europäische Kommission (2014), "New EU-Rules on Public Procurement -- Ensuring Better Value for Money", http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20140110BKG32432/20140110BKG32432_en.pdf (accessed on 14 February 2018). [9]
- Europäische Kommission (2014), *Public Procurement as a Driver of Innovation in SMEs and Public Services*, <http://ec.europa.eu/docsroom/documents/15522/attachments/1/translations/en/renditions/native>. [4]
- Europäisches Parlament und Rat (2014), *Directive 2014/24/EU*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014L0024-20160101&from=EN> (accessed on 14 February 2018). [8]
- Her Majesty's Treasury (2008), *Accelerating the SME Economic Engine: Through Transparent, Simple and Strategic Procurement*, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08_economicengine_2390.pdf (accessed on 13 February 2018). [5]
- Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (2016), *Vergaberecht und Nachhaltigkeit*, http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/VergaberechtundNachhaltigkeit/neuesvergaberecht_node.html (accessed on 6 February 2018). [20]
- Loader, K. (2015), "SME suppliers and the challenge of public procurement: Evidence revealed by a UK government online feedback facility", *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 21/2, pp. 103-112, <http://dx.doi.org/10.1016/J.PURSUP.2014.12.003>. [23]

- OECD (2017), *Government at a Glance - 2017 edition*, [6]
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2017 (accessed on 11 September 2017).
- OECD (2017), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264265820-en>. [1]
- OECD (2015), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, [2]
https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf (accessed on 14 February 2018).
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, [7]
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.
- Rechten, S., M. Röbbke and C. Koke (2017), *Basiswissen Vergaberecht: Ein Leitfaden für Ausbildung und Praxis (Praxisratgeber Vergaberecht)*, Bundesanzeiger Verlag GmbH, Köln. [33]
- Schaupp, M., M. Eßig and C. von Deimling (2017), *Anwendung von Werkzeugen der innovativen öffentlichen Beschaffung in der Praxis: Eine Analyse der TED-Datenbank*, [25]
 Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (Universität der Bundeswehr München), Kompetenzzentrum innovative Beschaffung, <https://www.koinno-bmw.de/informationen/publikationen/detail/langfassung-anwendung-von-werkzeugen-der-innovativen-oeffentlichen-beschaffung-in-der-praxis/>.
- Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (2015), *Beschluss vom 30. März 2015: Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen. Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit*, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2015/04/2015-04-30-massnahmenprogramm-nachhaltigkeit.pdf;jsessionid=440946CCB17111DBF743D2FB0D93F1D4.s7t2?_blob=publicationFile&v=1 (accessed on 6 February 2018). [13]
- Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (2010), *Beschluss vom 6. Dezember 2010: Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen. Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit*, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2010-12-06-massnahmenprogramm-nachhaltigkeit-der-bundesregierung.pdf?_blob=publicationFile (accessed on 6 February 2018). [16]
- UN Sustainable Development Knowledge Platform (o.J.), *Sustainable Development Goals*, [11]
<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (accessed on 19 February 2018).
- Vereinte Nationen (2015), *Sustainable Development Goals*, [10]
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (accessed on 13 February 2018).
- Vereinte Nationen (o.J.), *Global Partnerships - United Nations Sustainable Development*, [12]
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/globalpartnerships/> (accessed on 12 December 2018).
- Von Wietersheim, M. (2017), *Vergaberecht*, C.H. Beck, München. [21]

6

Humankapital im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland

In diesem Kapitel wird analysiert, wie Deutschland das Humankapital im öffentlichen Auftragswesen steuert. Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung profitieren von einer fundierten Ausbildung. Der derzeitige Ansatz der öffentlichen Hand in Deutschland zielt auf Ausbildung und Beschäftigung von Generalisten ab. Allerdings erfordern die zu erwartenden Herausforderungen in den kommenden Jahren zunehmend spezialisierte Mitarbeiter für öffentliche Beschaffungsverfahren. Zur Erzielung der größtmöglichen Wirkung der öffentlichen Beschaffung könnte Deutschland einen strategischen Ansatz verfolgen, um öffentliche Beschaffung als Beruf zu etablieren. Die Entwicklung einer systematischen Ausbildung für Beschaffer könnte eine weitere Spezialisierung ermöglichen und Beschaffer in die Lage versetzen, sich den Herausforderungen immer komplexerer strategischer Beschaffungsprozesse zu stellen.

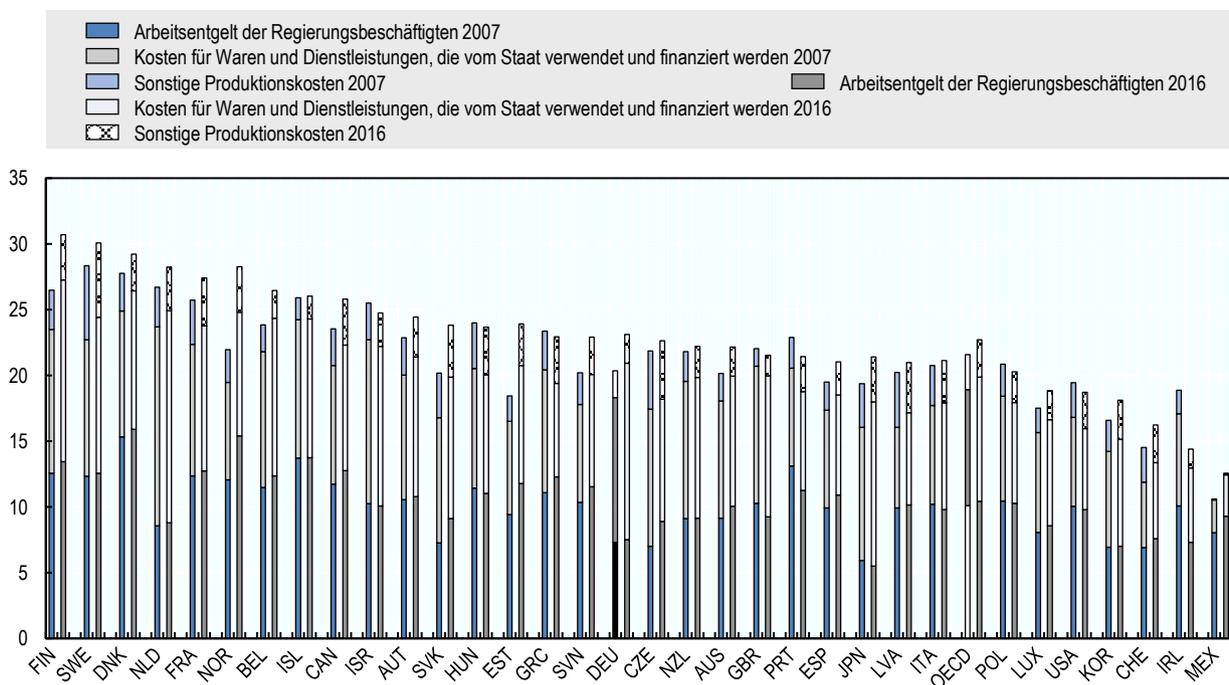
Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Wie jede staatliche Tätigkeit hängen die Ergebnisse der öffentlichen Beschaffung von den Fähigkeiten der Personen ab, die sie umsetzen. Daher ist es für die Erreichung strategischer Beschaffungsziele von größter Bedeutung, Beschaffer mit den erforderlichen Fähigkeiten auszurüsten.

In Deutschland besteht eine allgemeine Spannung zwischen zwei Aspekten der öffentlichen Verwaltung. Einerseits erfordert Deutschlands zunehmendes Bestreben nach strategischerer Beschaffung und einer stärkeren Zentralisierung der öffentlichen Beschaffung hochspezialisierte Beschaffungsexperten. Andererseits basiert der traditionelle und bewährte Ansatz des Personalmanagements in der deutschen Verwaltung auf Generalisten. Wie die meisten deutschen Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung sind auch die Beschaffer eher Generalisten. In diesem Kapitel wird untersucht, wie diese beiden Ansätze am vorteilhaftesten kombiniert werden können.

Wie viele andere Länder steht auch Deutschland vor der Herausforderung, im öffentlichen Dienst möglichst wirtschaftlich zu agieren. Angesichts dieser Herausforderung legen OECD-Mitgliedstaaten einen verstärkten Fokus auf die wirtschaftliche Dimension der öffentlichen Verwaltung und ihrer Auswirkungen. In den letzten zehn Jahren sah sich die Mehrheit der OECD-Länder mit steigenden Ausgaben für die Erbringung ihrer Leistungen konfrontiert. Den größten Anteil an diesen erhöhten Ausgaben haben Gehälter für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung (siehe Abbildung 6.1). Auf der Suche nach Wegen aus dieser Situation heraus streben viele Staaten danach, die Effektivität ihrer Mitarbeiter zu erhöhen und gleichzeitig zu versuchen, ihre Ausgaben zu senken (OECD, 2016^[1]).

Abbildung 6.1. Staatliche Produktionskosten, 2007 und 2016



Hinweis: Daten für 2016, soweit verfügbar. Die Daten für Israel, Neuseeland, Australien, Japan, die Vereinigten Staaten, die Schweiz, Korea und Mexiko gelten für 2015 und nicht für 2016. Daten für Chile und die Türkei, die aufgrund fehlender Zeitreihen oder der wichtigsten nichtfinanziellen Aggregate des Staates nicht in den OECD-Durchschnitt einbezogen sind. Die Daten für Australien basieren auf einer Kombination von Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik des Staates, die vom Australian Bureau of Statistics bereitgestellt werden.

Quelle: OECD National Accounts Statistics (Datenbank) wie adaptiert von (OECD, 2017^[2]), *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Während einige Länder nach der Wirtschaftskrise von 2007 und 2008 ihre Ausgaben senken, müssen die meisten Länder derzeit ihre Effizienz steigern um die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Beschaffung und ihres Einflusses sicherzustellen. Die Ausgaben für Beschaffer werden statistisch als Teil der Gehälter für Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung erfasst. Darüber hinaus wirkt sich die Effektivität der Beschaffer auf den Rest der Produktionskosten der Verwaltung aus. Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer öffentlichen Vergabe hängen in hohem Maße von der individuellen Fähigkeit der Beschaffer ab, Beschaffungsvorhaben intelligent umzusetzen. Der Aufbau von Kapazitäten, also Kenntnissen, Fähigkeiten und Personalstärke von Beschaffern, ist daher von zentraler Bedeutung, um einen angemessenen Mehrwert für das Geld der Steuerzahler zu erzielen. Beschaffer verwalten heute oft komplexe Prozesse, die breitere Fähigkeiten erfordern als die Kenntnisse die zur Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften nötig sind. Die Entscheidungsfindung bei der Berücksichtigung strategischer, komplementärer Beschaffungsziele erfordert beispielsweise eine strategische Herangehensweise (OECD, 2017^[3]). Darüber hinaus zeigt sich, dass Orientierungshilfen und Schulungen für Beschaffer dafür sorgen, dass die Beschaffer verfügbare zentrale Beschaffungsmöglichkeiten häufiger und effizienter nutzen. Orientierungshilfen und Schulungen können Staaten daher helfen, auch jene wirtschaftlichen Ziele zu erreichen, die durch eine verstärkt genutzte zentralisierte öffentliche Beschaffung verfolgt werden (Kauppi and van Raaij, 2015^[4]).

Da das deutsche öffentliche Auftragswesen über Vergabestellen auf mehreren staatlichen Ebenen verfügt, ist die Verbreitung von Kompetenzen im gesamten System ein Weg, um hohe Leistungsfähigkeit auf breiter Front zu gewährleisten. Die Erfahrungen Neuseelands bei der Umsetzung einer Strategie zum Ausbau von Vergabekapazität könnten ein Vorbild für Deutschland sein. Neuseelands Strategie hat ihren Ursprung in der Erkenntnis, dass eine Zentralisierung der Gesamtheit aller Beschaffungsvorhaben nicht umsetzbar war. Infolgedessen arbeitete Neuseeland daran, die Fähigkeiten der Vergabestellen auf zentraler Ebene zu verbessern und den Beschaffern auf dieser Ebene Orientierungshilfen zu geben.

Neben den oben genannten Anreizen für Kosteneinsparungen durch eine erhöhte Kapazität der Beschaffer haben Studien gezeigt, dass strukturiertes und spezialisiertes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung von entscheidender Bedeutung für eine verbesserte öffentliche Beschaffung ist. Meritokratie in der öffentlichen Beschaffung trägt dazu bei Korruption zu verringern – was wiederum in einem geringeren Risiko für Vergeudung öffentlicher Mittel resultiert (Charron, Dahlström and Lapuente, 2017^[5]).

In der *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* (OECD-Empfehlung des Rates über die öffentliche Beschaffung) wird betont, dass der Aufbau von Vergabekapazitäten und die Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung wichtig sind, um die Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung zu erhalten. Darüber hinaus wird in der Empfehlung die Kapazität als einer der Grundsätze eines wirksamen öffentlichen Beschaffungssystems genannt. Gemäß der Empfehlung definieren drei Merkmale die Kapazität der öffentlichen Beschaffung (OECD, 2016^[6]; OECD, 2015^[7]):

- hohe professionelle Standards für Wissen, praktische Umsetzung und Integrität
- attraktive, wettbewerbsfähige und leistungsorientierte Karrieremöglichkeiten speziell für Mitarbeiter in der öffentlichen Beschaffung
- kollaborative Ansätze mit Wissenszentren.

Feld 6.1 beschreibt das Prinzip „Kapazität“ der *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*.

Feld 6.1. *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement – Das Prinzip der Kapazität*

Der Rat:

EMPFIEHLT, dass teilnehmende Regierungen eine Vergabebelegschaft entwickeln, die ein dauerhaftes Preis-Leistungs-Verhältnis effizient und effektiv anbieten kann.

Zu diesem Zweck sollten die Staaten, die der Empfehlung nachkommen, Folgendes tun:

- i) Sicherstellen, dass Beschaffer hohe professionelle Standards im Bereich ihrer Kenntnisse, für praktische Umsetzung und Integrität erfüllen, indem ein spezielles und regelmäßig aktualisiertes Instrumentarium zur Verfügung gestellt wird, z. B. ausreichend Kapazität in Bezug auf Personaldichte und Fähigkeiten, Anerkennung der öffentlichen Beschaffung als spezifischer Beruf, Zertifizierung und regelmäßige Schulungen, Integritätsstandards für Beschaffer und das Vorhandensein einer Einheit oder eines Teams, das Informationen über die öffentliche Beschaffung analysiert und die Leistung der öffentlichen Beschaffung überwacht.
- ii) Attraktive, wettbewerbsfähige und leistungsorientierte Karrieremöglichkeiten für Beschaffer bereitstellen durch ein Angebot klarer Aufstiegsmöglichkeiten, den Schutz vor politischer Einflussnahme in den Beschaffungsprozess und die Förderung nationaler und internationaler bewährter Praktiken bei der Laufbahnentwicklung, um die Leistung der Beschaffer zu verbessern.
- iii) Kooperative Ansätze mit Wissenszentren wie Universitäten, Ideenfabriken oder Politikzentren fördern, um die Fähigkeiten und Kompetenzen der Beschaffer zu verbessern. Das Fachwissen und die pädagogische Erfahrung der Wissenszentren sollten als wertvolles Mittel zur Erweiterung des Beschaffungsfachwissens und zur Aufrechterhaltung eines wechselseitigen Kanals zwischen Theorie und Praxis genutzt werden, der in der Lage ist, Innovationen im öffentlichen Auftragswesen zu fördern.

Quelle: (OECD, 2015^[7]), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.

Neben der OECD-Empfehlung ist ein weiterer internationaler Standard für die öffentliche Beschaffung zu nennen, der die Bedeutung der Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung hervorhebt: die Methodologie zur Analyse von Vergabesystemen (Methodology for Assessing Procurement Systems, MAPS). MAPS ist eine Methodologie zur Analyse des öffentlichen Auftragswesens als Ganzes. Die Methodologie umfasst Indikatoren für Vergabekapazität, um zu überprüfen, ob ein bestimmtes Vergabesystem über geeignete Mittel zur Erreichung der jeweiligen Beschaffungsziele verfügt. MAPS verknüpft die Kapazität der Beschaffer mit der Kapazität des gesamten Vergabesystems, insbesondere mit der Fähigkeit des Systems, seine Performanz weiterzuentwickeln und zu verbessern. Die MAPS-Suite beinhaltet ein zusätzliches Modul zur Professionalisierung, das eine tiefgehende Analyse dieses wichtigen Themenbereichs ermöglicht. (MAPS, 2018^[8])

Im Folgenden werden Elemente international bewährter Praxis aufgezählt, die als Teil eines systematischen Ansatzes regelmäßig angewandt werden, um diese übergreifenden Konzepte in konkrete Maßnahmen zu überführen (OECD, 2016^[6]).

- Strategien, um Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und zur Professionalisierung zu skizzieren, unterstützt durch einen konkreten Aktionsplan, der Umsetzungsschritte definiert
- Instrumente zur Definition und Nachverfolgung von Profilen und damit verbundenen Kenntnissen oder Fähigkeiten, wie Kompetenzmodelle („Competency Frameworks“), Stellenprofile und Zertifizierungssysteme

- Klare Verantwortlichkeiten (d. h. wer für den Aufbau von Kapazitäten im Bereich der öffentlichen Beschaffung zuständig ist)
- Instrumente und Maßnahmen zur Verbesserung der Kenntnisse oder Fähigkeiten der Mitarbeiter der öffentlichen Beschaffung (z. B. Schulungen)
- Anreize, einschließlich der Definition eines klaren Karriereverlaufs in Kombination mit einer attraktiven und leistungsgerechten Vergütung und Progression
- Analysesysteme zur Bedarfsermittlung und Wirkungskontrolle
- angemessene finanzielle Mittel für den Aufbau von Kapazitäten
- Beratungsdienste oder Helpdesks
- Austausch mit Wissenszentren außerhalb öffentlicher Beschaffungsinstitutionen.

In diesem Kapitel wird eine Bestandsaufnahme des Personalmanagements im Bereich der öffentlichen Beschaffung vorgenommen, um Bereiche zu identifizieren, in denen bewährte Verfahren für eine größere Wirkung erweitert werden können. Zuerst analysiert das Kapitel den Status der öffentlichen Beschaffung als Beruf in Deutschland in Übereinstimmung mit der OECD-Empfehlung und international bewährter Praxis. Zweitens erörtert das Kapitel Möglichkeiten zur Leistungssteigerung durch Monitoring und Evaluierung. Drittens untersucht das Kapitel Wege zum Aufbau der Kapazitäten der Beschaffer in Deutschland. Schließlich veranschaulichen zusätzliche Abschnitte die Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung auf subnationaler Ebene und fassen Handlungsfelder zusammen.

6.1. Die öffentliche Beschaffung als Beruf

In Deutschland richten sich die meisten Fragen des Personalwesens und des Berufsstandes der Beschaffer im öffentlichen Auftragswesen nach den allgemeinen Personalvorschriften des öffentlichen Dienstes. Daher gibt es nur wenige Vorkehrungen, die speziell für Beschaffer gelten. Dieser Unterabschnitt des Kapitels untersucht die allgemeinen Vorgaben für Personalmanagement im öffentlichen Dienst, als Teil dessen Beschaffer normalerweise eingestellt und geführt werden. Das Kapitel schlägt dann Maßnahmen vor, die dazu dienen könnten, Mitarbeiter im öffentlichen Auftragswesen innerhalb des übergreifenden Rahmenwerks zu professionalisieren.

Die Professionalisierung öffentlicher Beschaffung umfasst mehrere Aktivitäten. Diese Aktivitäten zielen alle darauf ab, 1) die öffentliche Beschaffung zu einem eigenständigen Beruf zu machen, der innerhalb des öffentlichen Dienstes eines Landes gesondert betrachtet wird (MAPS, 2018^[9]); und 2) die Beschaffer professioneller zu machen (d. h. die individuellen und systemischen Fähigkeiten der Beschaffer zu erhöhen). Staaten erhöhen die individuellen und systemischen Kapazitäten unter anderem durch Maßnahmen wie Schulungen und Beratung (MAPS, in Kürze erscheinend^[9]).

Im Oktober 2017 verabschiedete die EU eine Empfehlung zur Professionalisierung der Beschaffer im öffentlichen Auftragswesen als Teil ihres Beschaffungspakets. Angesichts der strategischen Bedeutung der öffentlichen Beschaffung und ihrer Fähigkeit, die politischen Ergebnisse zu beeinflussen, zielt die Empfehlung darauf ab, die Professionalität zu erhöhen, mit der Beschaffer in der EU Waren, Arbeiten und Dienstleistungen kaufen. In der Empfehlung wird vorgeschlagen, dass die EU-Länder die Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung auf den folgenden drei Wegen angehen (Europäische Union, 2017_[10]):

1. **Politikarchitektur** – Entwicklung einer Strategie zur Steigerung der Professionalität der öffentlichen Beschaffung;
2. **Personalwesen** – Schulungen und ein Karriereweg für Beschaffer;
3. **Systeme** – Bereitstellung strukturierter Instrumente, Methoden und Prozesse zur Unterstützung der Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung.

Die in der EU-Empfehlung dargelegten konkreten Schritte können als Grundlage für eine Strategie zum Aufbau von Kapazitäten dienen, da die drei von der EU hervorgehobenen Bereiche alle Aspekte von Vergabekapazität betreffen. Die EU-Empfehlung, die von einem der wichtigsten Standardsetzer im Bereich der öffentlichen Beschaffung herausgegeben wurde, verdeutlicht die immense Bedeutung einer Personalstärke im öffentlichen Auftragswesen und die Bedeutung der Fähigkeiten der Beschaffer. Weltweit folgen andere Institutionen einem globalen Trend, indem sie sich für eine stärkere Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung einsetzen. Die Weltbank hat beispielsweise koordinierte Professionalisierungsaktivitäten für interessierte Länder organisiert, die von der Ausbildung bis zu Orientierungshilfen reichen.¹

6.1.1. Die Beschäftigten der öffentlichen Beschaffung in Deutschland gehören zum öffentlichen Dienst, der nach einem generalistischen Modell arbeitet

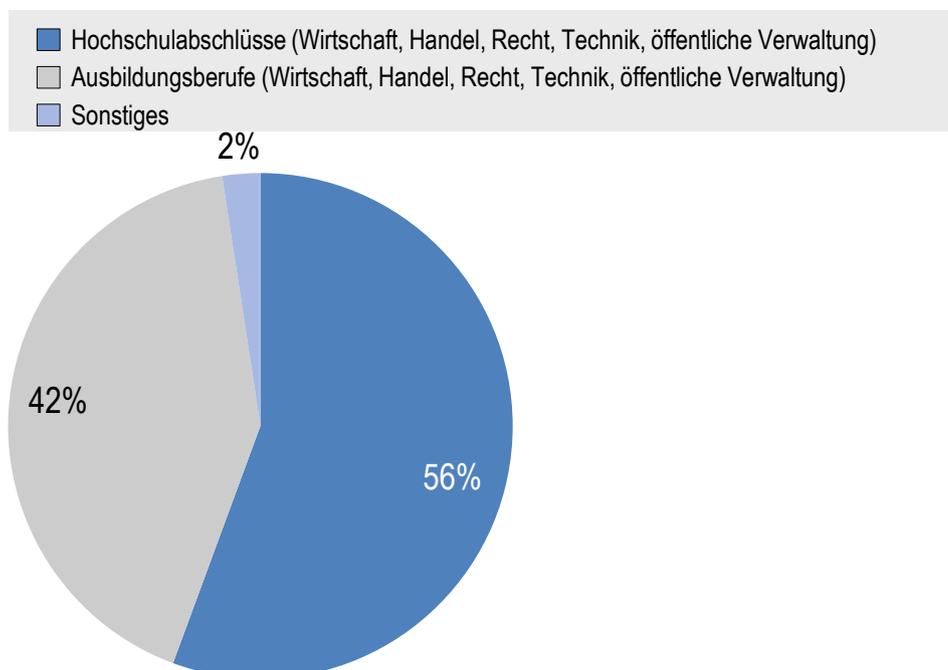
In diesem Abschnitt wird untersucht, wie das Profil der durchschnittlichen Beschaffer in der deutschen Bundesverwaltung aussieht und inwieweit es Raum gibt, Berufsanfänger mit Eigenschaften einzustellen, die geeignet sind, um erfolgreiche Beschaffer zu werden. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der strategischen und zentralen Beschaffung in Deutschland ist ein auf Spezialisierung ausgerichtetes Modell des Personalmanagements in der öffentlichen Beschaffung erforderlich. Nur mit den richtigen Fähigkeiten können Beschaffer den anstehenden Herausforderungen begegnen.

Die Spezialisierung auf öffentliche Beschaffung kann Angestellten des öffentlichen Dienstes mit unterschiedlichem Hintergrund helfen, Beschaffungsziele zu erreichen. Berufsanfänger müssen über eine adäquate Ausbildung verfügen, um erfolgreiche Beschaffer zu werden. Klare Erwartungen an diese Mitarbeiter zu stellen, kann ihnen zum Erfolg verhelfen. Sobald diese Grundlinien festgelegt sind, kann eine Spezialisierung auf verschiedene Weise erreicht werden. Die öffentliche Verwaltung kann spezielle Laufbahnen einrichten, Mitarbeiter ausbilden und ihnen zu Berufspraxis verhelfen, indem er sie auf spezielle vergabebezogene Stellen zuweist. Nach international bewährter Praxis wird Spezialisierung als ein wichtiger Aspekt einer professionellen öffentlichen Beschaffung betrachtet (Europäische Union, 2017_[10]; MAPS, 2018_[8]; OECD, 2015_[7]).

Die Belegschaft im Bereich der öffentlichen Beschaffung in Deutschland ist vielfältig – insbesondere im Hinblick auf die Profile der einzelnen Beschaffer. Eine Umfrage von Forschern im Jahr 2015 ergab, dass Beschaffer im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland unterschiedliche Bildungshintergründe haben, aber nur eine begrenzte Spezialisierung auf die öffentliche Beschaffung. Diese Vielfalt ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass es in Deutschland kein eigenes Profil für öffentliche Auftraggeber gibt und die Auftraggeber aus dem allgemeinen öffentlichen Dienst heraus eingestellt werden. Darüber hinaus hat etwas mehr als die Hälfte der Beschaffer in Deutschland ein Studium auf Hochschulniveau durchgeführt; etwa die andere Hälfte hat eine Ausbildung absolviert, wie in Abbildung 6.2 dargestellt.

Abbildung 6.2. Bildungsstand von Beschaffern im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland: Bildungsniveau

Anzahl der Antworten nach Bildungsniveau

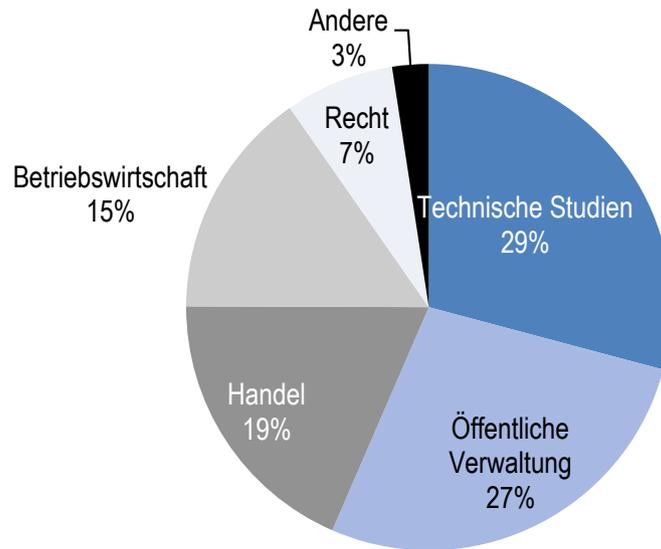


Hinweis: Die Abbildung stellt die Antworten auf eine wissenschaftliche Umfrage unter deutschen Beschaffern dar. Die Umfrage betrachtete Innovationsbeschaffung. Die Forscher erhielten 453 Antworten, wobei mehrere Antworten möglich waren.

Quelle: Unveröffentlichte Umfrageergebnisse von (Eßig and Schaupp, 2016^[11]), *Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland – Darstellung der wichtigsten Ergebnisse*, https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Erfassung_des_aktuellen_Standes_der_innovativen_oeffentlichen_Beschaffung....pdf.

Der Bildungsstand von Beschaffern im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland ist im Hinblick auf die Fachrichtung unterschiedlich. Die Mehrheit der Befragten der oben genannten wissenschaftlichen Umfrage erhielt eine Ausbildung in einem technischen Bereich (d. h. Spezialisierung auf ein bestimmtes Thema) oder in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung (siehe Abbildung 6.3).

Abbildung 6.3. Bildungsstand von Beschaffern im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland: Bildungsbereiche



Hinweis: Die Abbildung stellt die Antworten auf eine wissenschaftliche Umfrage unter deutschen Beschaffern dar. Die Umfrage betrachtete die Innovationsbeschaffung. Die Forscher erhielten 453 Antworten, wobei mehrere Antworten möglich waren.

Quelle: Unveröffentlichte Umfrageergebnisse von (Eßig and Schaupp, 2016^[11]), *Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland – Darstellung der wichtigsten Ergebnisse*, https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Erfassung_des_aktuellen_Standes_der_innovativen_oeffentlichen_Beschaffung....pdf.

Die Ergebnisse der obigen Umfrage scheinen für die Mehrheit der öffentlichen Auftraggeber in Deutschland repräsentativ zu sein. Laut OECD- Befragungen führen beispielsweise beim deutschen Zoll Mitarbeiter mit Erfahrungen aus speziellen Schulungen und aus der Berufspraxis („Learning by Doing“) Beschaffungsvorhaben durch. Darüber hinaus wird ein eigener technischer Dienst mit Marktanalysen beauftragt. Führungspositionen werden oft von Anwälten besetzt. In jüngster Zeit ist die Führungsebene jedoch allmählich für Bewerber mit anderem Hintergrund geöffnet worden.

In Deutschland ist die öffentliche Beschaffung Teil der allgemeinen Ausbildung, die Neueinsteiger im allgemeinen öffentlichen Dienst erhalten, wenn auch in begrenztem Umfang. Auch wenn es möglich ist, als Seiteneinsteiger in den öffentlichen Dienst einzutreten (d. h. von einer Stelle außerhalb des öffentlichen Dienstes), tritt eine große Anzahl von Mitarbeitern auf Bundesebene durch ein Studium an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (HS Bund) in den öffentlichen Dienst ein. Die HS Bund bietet mehrere Bachelor- und Masterstudiengänge an, die auf eine Karriere im öffentlichen Dienst der Bundesverwaltung vorbereiten. Rund 50% der Neueinsteiger im öffentlichen Dienst auf Bundesebene haben die HS Bund absolviert. Neben mehreren Spezialisierungen wie IT-Ingenieur oder einem Meteorologiestudium verfügt die HS Bund auch über allgemeine Studiengänge. Ziel dieses Programms ist es, die Mitarbeiter so auszubilden, dass sie in der Lage sind, in der gesamten Bundesverwaltung erfolgreich einer Vielzahl von Aufgaben nachzugehen.

Die HS Bund bietet in den meisten ihrer Studiengänge Kurse zu öffentlicher Beschaffung an, zum Beispiel im Studiengang für den allgemeinen öffentlichen Dienst und das Studium zum IT Ingenieur, in dem besonders auf elektronische Vergabe eingegangen wird. Studierende, die in den allgemeinen Studiengängen eingeschrieben sind, beschäftigen sich nur während weniger Unterrichtseinheiten mit öffentlicher Beschaffung. In diesen Einheiten werden rechtliche Inhalte und Praxisbeispiele kombiniert und geben einen allgemeinen Überblick über öffentliche Beschaffung. Sie sind für alle Studierenden verpflichtend, die im Rahmen ihrer Spezialisierung mit öffentlicher Beschaffung in Berührung kommen können.

An der HS Bund lehren mehrere Professoren und Dozenten das Thema Beschaffung, sowohl auf Bachelor- als auch auf Masterniveau. Der Schwerpunkt der Schulung liegt auf Vergaben, deren Wert unter den in den EU-Vorschriften festgelegten Schwellenwerten liegt, da dies die Art der Vergaben ist, die am häufigsten von regulären Mitarbeitern im öffentlichen Dienst durchgeführt wird. Die Kursinhalte reichen jedoch in der Regel nicht aus, um die Kursteilnehmer in die Lage zu versetzen, später Beschaffungsvorhaben durchzuführen, sobald sie in ihrer Laufbahn in eine entsprechende Position kommen. Daher sind Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes oft auf zusätzliche Schulungen angewiesen.

Es ist möglich, sich im Rahmen des Studiums des allgemeinen öffentlichen Dienstes informell auf die öffentliche Beschaffung zu spezialisieren, je nach persönlichem Interesse innerhalb der bestehenden Studiengänge. Es gibt jedoch keine Empfehlungen oder Leitlinien für die Art von Studium, die ein angehender Beschaffer durchführen sollte, oder für die Frage, wie diese Spezialisierung genutzt werden kann, um eine überzeugende Karriere aufzubauen. Mitarbeiter, die an einer Spezialisierung auf die öffentliche Beschaffung interessiert sind, werden in ihren Verwaltungen oft sehr geschätzt, da nicht viele Beschäftigte dieses Profil haben.

Eine gewisse Spezialisierung findet ad hoc statt, wenn Einzelpersonen beschließen, ihre weitere Karriere auf die öffentliche Beschaffung zu fokussieren. In Deutschland gibt es jedoch keinen strukturierten Karrierepfad für Bedienstete, den sie zu Beginn ihrer Karriere einschlagen könnten, und keine strukturierte Planung für das Beschaffungspersonal. So sind beispielsweise die Beschaffer in der zentralen Vergabeeinheit für IT-Vergabeverfahren in Deutschland auf die Beschaffung spezialisiert – allerdings nicht so sehr in Bezug auf die Art der Beschaffungsverfahren oder die Art der Produkte, die sie kaufen. Ziel in der Einheit ist es, Beschaffungsvorhaben je nach Auslastung im ganzen Team verteilen zu können.

Der vorherrschende Ansatz, dass Spezialisierung nach individuellen Interessen der Beschäftigten stattfindet, kann dem aktuellen Bedarf Deutschlands nicht gerecht werden. Die zunehmende Bündelung der öffentlichen Beschaffung in Deutschland hat zu einer komplexeren Beschaffung geführt; diese Situation erfordert qualifizierte Beschaffer für jede Vergabestelle, die Beschaffungsvorhaben zentral durchführt. Die zunehmende Betonung strategischer Beschaffung bedeutet, dass Vergabeprozesse für Beschaffer immer anspruchsvoller werden, da sie sowohl Aspekte jenseits des Anschaffungspreises als auch komplexere technische Spezifikationen berücksichtigen müssen. Darüber hinaus werden Nachhaltigkeitsthemen zu einem Schwerpunkt der deutschen Politik. Nachhaltigkeit ist oft mit den technischen Aspekten der Beschaffung verbunden – und muss von den Beschaffern verstanden werden. Während eine spezialisierte Ausbildung den Beschaffern helfen kann, für diese Herausforderungen gerüstet zu sein, liefert eine übermäßige Fokussierung auf Vorschriften bei der Ausbildung von Mitarbeitern nicht das Wissen, das in diesem Zusammenhang notwendig wäre.

Um sicherzustellen, dass die Mitarbeiter einer Vergabestelle über ein Mindestmaß an Kapazität verfügen, könnte es sinnvoll sein, Muster für Tätigkeitsbeschreibungen oder Profile für Beschaffer festzulegen. Diese Profile könnten von einer Einrichtung auf Bundesebene erstellt und bei Bedarf von Vergabestellen übernommen werden. In den Profilen sollten Mindestanforderungen für die Ausbildung, Berufserfahrung und Fähigkeiten festgelegt werden, die Beschaffer für jede spezifische Verantwortungsebene vorweisen müssen. Die Muster könnten dann als Orientierungshilfe für die Einstellung bei den öffentlichen Auftraggebern dienen, und sie könnten gegebenenfalls die Grundlage für eine strukturiertere Laufbahn in der Beschaffung bilden. Die EU arbeitet daran, diese Art von Herangehensweisen umzusetzen. Im Rahmen der Umsetzung ihrer Empfehlung zur Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung bereitet die EU derzeit einen Kompetenzrahmen für die öffentliche Beschaffung vor. Der Kompetenzrahmen definiert die Kernfunktionen und -kompetenzen der Beschaffer und wird auf die EU-Mitgliedstaaten angewendet.

6.1.2. Strategische Beschaffung und Vergabe: Herausforderungen für Beschaffer

Wie die Beschaffer in vielen anderen Ländern stehen auch die deutschen Beschaffer vor Herausforderungen, die sich aus einem immer komplexeren politischen Rahmenwerk ergeben. Die Vergaberechtsreform 2016 brachte neue Regeln, wie Beschaffer ihre Arbeit verrichten müssen. Die Anpassung an diese neuen Regeln war eine Herausforderung, aber die Beschaffer stehen auch vor anderen, umfassenderen Herausforderungen. Diese breiteren Herausforderungen beinhalten steigende Anforderungen an die strategische Beschaffung, wie z. B. die Einbeziehung komplementärer, strategischer Ziele in die Beschaffungsvorhaben. Darüber hinaus hat sich durch das verstärkte Bestreben nach einer zentralisierten öffentlichen Beschaffung in Deutschland die Art der Fähigkeiten der einzelnen Beschaffer verändert. Diese Entwicklung begann vor der Vergaberechtsreform.

Die Herausforderungen für die Beschaffer in Deutschland beziehen sich auf verschiedene Aspekte der öffentlichen Beschaffung. Auf ganz allgemeiner Ebene berichteten die für diese Studie befragten Stellen, dass sie die öffentliche Beschaffung als einen Verwaltungsaufwand betrachten, der am besten um jeden Preis zu vermeiden ist. Diese Haltung steht im Widerspruch zum internationalen Trend, die Funktion der öffentlichen Beschaffung als eine strategische Funktion innerhalb des Staates zu betrachten, die erheblichen Einfluss ausüben und politische Ziele fördern kann. Eine strategische Beschaffung erfordert den qualifizierten Umgang mit komplexen Auswahl- und Vergabekriterien. Leider findet die geschickte Anwendung von Auswahl- und Vergabekriterien nicht immer statt. Beschaffer in kleineren Vergabestellen stehen vor größeren Herausforderungen, da sie selten über eine Kombination aus fundiertem technischem Wissen und vertieften Kenntnissen des öffentlichen Beschaffungsprozesses verfügen.

Im Rahmen des Monitorings zur Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien 2014 hat die Bundesregierung Institutionen auf Bundes- und Landesebene aufgefordert, Probleme bei der Umsetzung des Vergaberechts 2016 aufzuzeigen. Während die Institutionen auf Landesebene die meisten Probleme berichteten, verzeichneten auch einige Bundesinstitutionen bestimmte Probleme. Insbesondere Vergabestellen auf Bundesebene und die Bedarfsträger verfügten oft nicht über ausreichend Personal, um die immer komplexer werdenden administrativen Anforderungen der Beschaffungsvorhaben zu bewältigen. Darüber hinaus stellten die Behörden fest, dass Unternehmen ein begrenztes Interesse an einer Teilnahme an Ausschreibungen hatten, was zu einem eingeschränkten Wettbewerb führte (Bundesregierung, 2017^[12]). Die Berufungsgerichte für Beschaffungsverfahren haben noch keine Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Vergaberecht von 2016 erlassen, aber eingereichte Klagen deuten auf Themen hin, die mit einer praxisnahen Schulung hätten gelöst werden können. So haben Bieter beispielsweise die Verwendung von funktionalen Kriterien durch Vergabestellen ohne eine transparente Darstellung der zugrundeliegenden Auswahlmethode angefochten. Anstatt klare und detaillierte Auswahl- und Zuschlagskriterien zu entwickeln und zu veröffentlichen, benutzten die Beschaffer eine recht einfache Herangehensweise mit wenigen, weitgefassten Kategorien (die Kategorien waren zum Beispiel: Angebot entspricht den Bedürfnissen vollständig, Angebot entspricht mit wenigen Einschränkungen, Angebot entspricht mit starken Einschränkungen, usw.) (Bundeskartellamt, 2017^[13]).

Anfang 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Studie über die Kapazität der öffentlichen Verwaltung in Mitgliedsländern im Bereich der öffentlichen Beschaffung. Danach benutzten die deutschen Vergabestellen im EU-Oberschwellenbereich weniger MEAT-Kriterien. Gleichzeitig nutzten die deutschen Vergabebehörden verstärkt die einfacheren, rein Preis-basierten Kriterien in ihren Beschaffungsvorhaben. Im Jahr 2014 wendete Deutschland in 48% seiner Beschaffungsvorhaben² MEAT-Kriterien an. Im Gegensatz dazu wendete Frankreich MEAT-Kriterien bei 96% seiner Beschaffungsvorhaben an und die Niederlande bei 90% der Beschaffungsvorhaben (Europäische Kommission, 2016^[14]). Diese Zahlen verdeutlichen, dass es in Deutschland ein großes Potenzial für eine weitere Verbesserung der strategischen Beschaffung gibt. Schließlich zeigten Befragungen mit deutschen Beschaffungsverantwortlichen, dass kleinere Vergabestellen mit geringeren Kapazitäten Schwierigkeiten

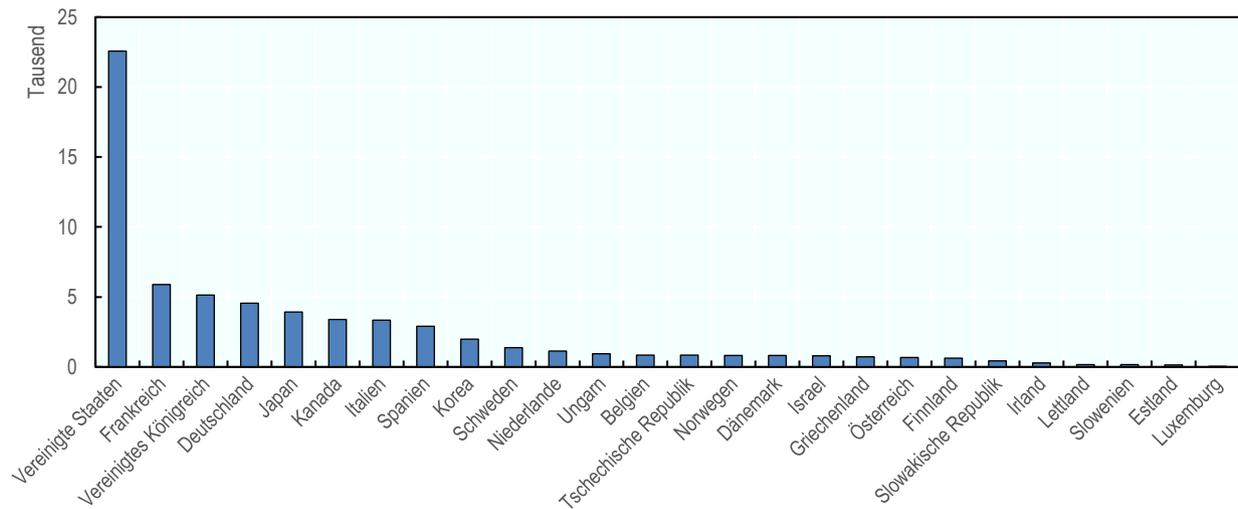
haben, komplexere Beschaffungsverfahren wie das MEAT-Kriterium umzusetzen (allerdings insbesondere auf subnationaler Ebene)

Diese Ergebnisse deuten auf ein Leistungsgefälle im deutschen öffentlichen Auftragswesen hin. Fallstudien, wie sie in dieser Untersuchung enthalten sind, zeigen, dass es in der deutschen Beschaffungslandschaft Beispiele für hervorragende Leistungen gibt. Andere hinken jedoch hinterher, insbesondere in der Peripherie des Systems (d. h. bei kleineren Auftraggebern sowie auf Ebene der Länder und Kommunen). Wie bereits erwähnt, haben viele Beschaffer, nach den wenigen verfügbaren Informationen über den Professionalisierungsgrad der Beschaffer in Deutschland zu urteilen, Lücken in Bereichen, die Teil der Fähigkeiten der Beschaffer sein sollten. Während es Kontaktstellen und Unterstützung für spezialisierte Beschaffungsvorhaben gibt (z. B. für nachhaltige oder innovationsorientierte Beschaffungsvorhaben), gibt es kein solches Kompetenzzentrum oder keine solche Kontaktstelle für das durchschnittliche, aber komplexe Beschaffungsvorhaben. In einigen Institutionen könnte intern eine Kontaktstelle mit Ressourcen für Beschaffer vorhanden sein. Schwächere Institutionen haben jedoch oft keine Berater für öffentliche Beschaffung, die bei komplexen Fällen mit Rat und Tat zur Seite stehen könnten. Darüber hinaus gibt es in Deutschland keine Institution, die aufkommenden Herausforderungen der Beschaffer beobachten und entsprechende Unterstützungsmechanismen vorschlagen könnte.

6.1.3. Die Zahl der Beschäftigten in der öffentlichen Beschaffung in Deutschland ist groß und erfordert spezialisiertes Personalmanagement

Die Struktur der öffentlichen Beschaffung und des Personalwesens in Deutschland kann Aufschluss über die Ursachen der Herausforderungen für das öffentliche Auftragswesen in Deutschland geben. Wie bereits erwähnt, besteht in Deutschland ein zunehmender Bedarf an Beschaffern mit besonderen Fähigkeiten. Deutschland verfügt über eine große Zahl von Mitarbeitern im Bereich des Beschaffungswesens. Das bedeutet, dass der Aufbau von Fähigkeiten der gesamten Belegschaft einen strategischen Ansatz erfordert. Eine verbesserte Sichtbarkeit über die Arbeit und der Struktur der Beschaffer in Deutschland kann entscheidend zur Gestaltung dieses strategischen Ansatzes beitragen.

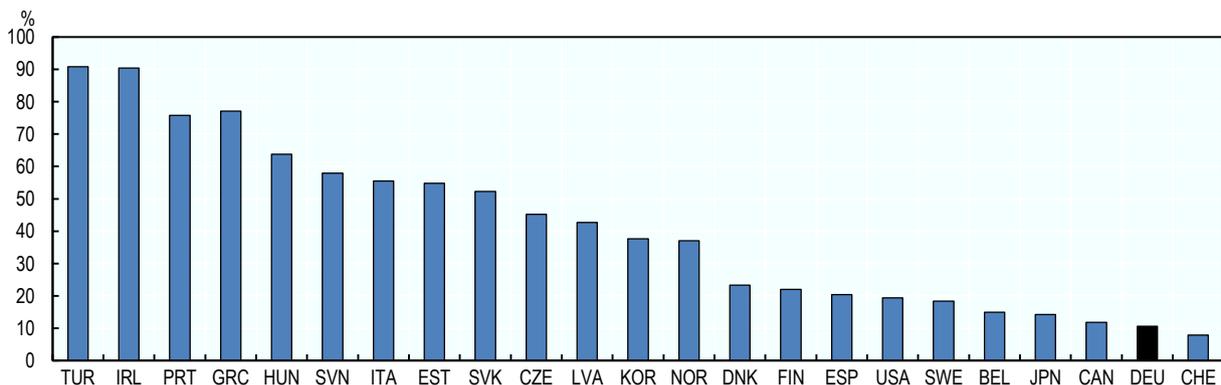
Deutschland hat einen der größten öffentlichen Dienste in der OECD. Im Jahr 2016 arbeiteten in Deutschland 4,69 Millionen Personen im öffentlichen Dienst auf allen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger). Siehe Abbildung 6.4 für einen Vergleich der Beschäftigung im öffentlichen Dienst einer Teilmenge der OECD-Länder.

Abbildung 6.4. Beschäftigung im öffentlichen Dienst: Anzahl der Personen, in Tausend (2015)

Hinweis: Die Daten für Japan, Schweiz, Türkei und die Vereinigten Staaten stammen aus der ILOSTAT-Datenbank der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Öffentliche Beschäftigung nach Sektoren und Teilsektoren der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Daten für Korea wurden von nationalen Behörden bereitgestellt. Die Daten für Kanada sind Schätzwerte.

Quelle: OECD National Accounts Statistics (Datenbank).

Nur etwa 10% der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland sind auf Bundesebene tätig. Dieser geringe Prozentsatz zeigt die Bedeutung des Anteils der öffentlichen Leistungen, der von den subnationalen Regierungsebenen in Deutschland getragen wird. Damit verfügt Deutschland über einen der am stärksten dezentralen öffentlichen Dienste in der OECD, wie in Abbildung 6.5 dargestellt.

Abbildung 6.5. Prozentsatz der auf zentraler Ebene der öffentlichen Verwaltung beschäftigten Arbeitnehmer in Deutschland, 2014

Hinweis: Sozialversicherungsfonds werden für Kanada, Estland, Irland, Japan, Norwegen, Spanien und die Vereinigten Staaten nicht separat ausgewiesen (d. h. unter der zentralen und/oder subzentralen Regierung erfasst). Die Daten aus Dänemark stammen aus dem Jahr 2013 und nicht aus dem Jahr 2014. Die Daten aus Korea stammen aus dem Jahr 2015 und nicht aus dem Jahr 2014. Die Daten stellen die öffentliche Beschäftigung nach Sektoren und Teilsektoren der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dar. Die Daten für Korea und Portugal wurden von nationalen Behörden bereitgestellt.

Quelle: International Labour Organization (ILO), ILOSTAT (Datenbank). Daten wie berichtet in (OECD, 2017^[2]), *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Bedienstete im Bereich Beschaffung werden nicht gesondert erfasst. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die allgemeinen Merkmale des gesamten deutschen öffentlichen Dienstes auch für die Beschäftigten im öffentlichen Beschaffungswesen gelten. Daraus lässt sich schließen, dass 1) die Belegschaft im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern relativ groß ist, und 2) die überwiegende Mehrheit der Beschaffer in Verwaltungen der Länder und Kommunen arbeitet.

Die Anzahl der Beschaffer in Deutschland zu beziffern ist schwierig, da die öffentliche Beschaffung in vielen Fällen, insbesondere in kleineren Vergabestellen und auf subnationaler Ebene, keine Vollzeitbeschäftigung ist. Das bedeutet, dass Mitarbeiter Beschaffung neben anderen Tätigkeiten ausführen. Grobe Schätzungen von Wissenschaftlern und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die an der Vergabe öffentlicher Aufträge arbeiten, zeigen, dass es in Deutschland 30 000 öffentliche Auftraggeber gibt, von denen jeweils mehrere Mitarbeiter in einer Beschaffungsfunktion tätig sind. Tabelle 6.1 unten bietet einen Überblick über die Anzahl der Beschäftigten in den wichtigsten zentralen Vergabestellen auf Bundesebene in Deutschland sowie in den Kompetenzzentren mit Schwerpunkt auf Beschaffung. Das größte spezifische Beschaffungsteam gibt es in der Bundeswehr. (Die Bundeswehr hat im Bereich Beschaffung 670 Vollzeitkräfte.)

Tabelle 6.1. Überblick über die Größe der für die öffentliche Beschaffung zuständigen Einheiten in der deutschen Bundesverwaltung

Name der Einheit	Anzahl der Mitarbeiter
Generalzolldirektion (GZD), zentrale Beschaffungsstelle	200
Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (BAAINBw), zentrale Beschaffungsstelle	946 Personen oder 670 Vollzeitäquivalente
Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), zentrale Beschaffungsstelle	14
Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, BeschA	268
Zentralstelle für IT-Beschaffung, ZIB	78 (65 Beschaffer, 13 Verwalter), 72 zusätzliche Beschaffer, die 2018 eingestellt werden sollen
Verwaltungsbüro der zentralen Einkaufseinheit Kaufhaus des Bundes (KdB) im Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	12 (darunter unter anderem 3 für den Katalog und seine Nutzer; 3 für die Geschäftsführung; 5 für die Unterstützung der Plattform)
Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) im Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	8
E-Procurement-Einheit (Z 14) im Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	15 insgesamt, davon 5 für den Helpdesk
Zentrale Einkaufseinheit innerhalb der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)	26, mit einer Anforderung für 28
Kompetenzzentrum für innovative Beschaffung (KOINNO)	8

Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

Angesichts des generalistischen Ansatzes Deutschlands bei der Besetzung von Aufgaben im öffentlichen Beschaffungswesen gibt es nur begrenzte Informationen über Beschaffer. Keine der Statistiken über den deutschen öffentlichen Dienst enthält eine spezielle Kategorie für Beschaffer. Die Kenntnis der Größe und Verteilung der Arbeitskräfte in der öffentlichen Beschaffung in verschiedenen Institutionen und auf verschiedenen Ebenen könnte Aufschluss über die Wirksamkeit der Beschaffungseinrichtungen geben. Das könnte auch Entscheidungen im Personalbereich unterstützen. Deutschland könnte zum Beispiel bestimmte Kategorien einführen, die Beschaffer im öffentlichen Dienst differenzieren; einige Kategorien bestehen bereits, insbesondere solche, die sich auf allgemeine Aufgaben innerhalb einer Verwaltung beziehen. Ebenso könnte eine Unterkategorie für Beschaffer eingerichtet werden. Dies ist besonders wichtig, wenn man bedenkt, dass die einzelnen Beschaffer einen großen Anteil am Preis-Leistungs-Verhältnis öffentlicher Leistungen haben. Durch die Distinktion von Beschaffern in der Verwaltung kann

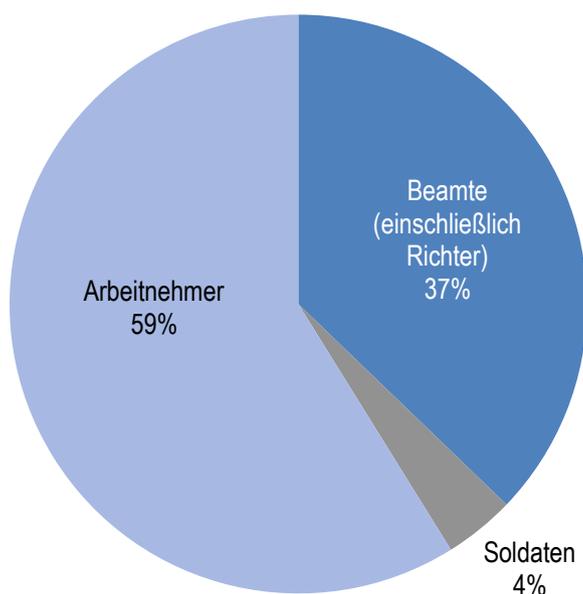
eine spezialisierte Aus- und Weiterbildung bereitgestellt werden, die letztlich zu einer strategischeren Verwendung öffentlicher Mittel beitragen könnte.

Für Beschaffer in der allgemeinen Verwaltung Deutschlands gibt es kein eigenes Personalmanagement; es gelten die allgemeinen Regeln wie für den allgemeinen öffentlichen Dienst. Mitglieder des öffentlichen Dienstes werden auf zwei verschiedene Arten eingestellt. Beschaffer können als *Beamte* oder *Tarifbeschäftigte* eingestellt werden³. Beamte werden nach Artikel 33 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland bestellt und haben besondere Pflichten und Rechte. Der Hauptunterschied zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten besteht darin, dass Beamte auf Lebenszeit ernannt werden und nicht in einen Streik treten können. Sie sind außerdem verpflichtet, strenge Standards zu Rechtmäßigkeit, Neutralität, Dienstleistungen im öffentlichen Interesse und Loyalität zu ihren Institutionen einzuhalten. Das Bundesbeamtengesetz regelt die Beschäftigungsbedingungen.

Im Gegensatz zu Beamten werden Tarifbeschäftigte auf der Grundlage eines von vielen Tarifverträgen für den öffentlichen Dienst eingestellt. Diese Vereinbarungen unterscheiden sich im Umfang und gelten für bestimmte staatlichen Ebenen, Regionen und Berufe. Es gibt jedoch keine spezifische Gehaltsstaffel für Beschaffer.

Im Allgemeinen werden Mitarbeiter, die öffentliche Aufträge vergeben, nicht für diese spezielle Rolle eingestellt. Daher gibt es keine spezielle Rollenbeschreibung für diejenigen, die in Deutschland öffentliche Aufträge vergeben. Im Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA) zum Beispiel sind rund 75% der Mitarbeiter Beamte, während rund 25% tariflich eingestellt werden. Die Beschaffer wechseln in der Regel aus dem allgemeinen Pool der Beamten in ihre Rolle. Sie werden auch im Rahmen von Tarifverträgen eingestellt, insbesondere, wenn sie für bestimmte Aufgaben eingestellt werden. Eine Umwandlung in den Beamtenstatus ist nach den allgemeinen Gesetzen für Beamte möglich und kann erfolgen, wenn eine entsprechende Position vakant ist. Die Gesamtzusammensetzung des deutschen öffentlichen Dienstes (auf allen Ebenen) ist leicht unterschiedlich, wobei die Mehrheit der Beschäftigten tarifvertraglich beschäftigt ist, wie in Abbildung 6.6 dargestellt.

Abbildung 6.6. Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes in Deutschland, 2016



Hinweis: Die Analyse basiert auf Vollzeitäquivalenten.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2017), Personal Öffentlicher Dienst,

<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonaloeffentlicherDienst.html>

Der Karriereverlauf von Beschaffern ist an ihrem Dienstgrad ausgerichtet; es gibt keinen eigenen Karriereweg der öffentlichen Beschaffung. Der deutsche öffentliche Dienst unterscheidet vier Laufbahngruppen nach der Komplexität der anstehenden Aufgaben. Diese sind:

1. einfacher Dienst;
2. mittlerer Dienst;
3. gehobener Dienst;
4. höherer Dienst.

Die Mehrheit der Beschaffer in Deutschland ist Teil der Stufen zwei und drei, also mittlerer und gehobener Dienst. Ein Karriereweg ist in der Regel für jede Laufbahngruppe spezifisch, aber Beamte können auch Zusatzqualifikationen und Prüfungen ablegen, um auf eine höhere Laufbahngruppe aufzusteigen. Zudem wechseln die Beamten im gleichen Bereich der Bundesverwaltung alle drei bis fünf Jahre zwischen den Stellen. Das bedeutet, dass die Person, die heute öffentliche Aufträge vergibt, morgen in einer davon völlig unabhängigen Funktion arbeiten kann.

Das Rotationssystem hat Auswirkungen auf die Struktur der Ausbildung und wirkt sich negativ auf eine stärkere Spezialisierung im Bereich der öffentlichen Beschaffung aus. Das System beseitigt die Notwendigkeit, eine Spezialisierung der Beschaffer über das zur Vermeidung grundlegender Verstöße erforderliche Wissen hinaus zu entwickeln. Das bedeutet, dass das für die strategische Beschaffung notwendige Spezialwissen wahrscheinlich nicht durch Schulungen erworben wird. Es bleibt unklar, inwieweit die Beschaffer in den zentralen Vergabeeinheiten Deutschlands auch innerhalb ihrer Organisation auf vergabefremde Stellen wechseln.

Aus Sicht der Korruptionsprävention bietet das Rotationssystem Vorteile. Mitarbeiter können außerdem durch den Wechsel durch verschiedene Abteilungen vielfältige Erfahrungen sammeln. Es könnte jedoch sinnvoll sein, ein System zu entwickeln, in dem die Beschaffer zwischen vergabebezogenen Positionen in verschiedenen Bereichen der Bundesregierung wechseln. Dies würde eine stärkere Professionalisierung der Beschaffer ermöglichen und gleichzeitig die Vorteile des Rotationsmechanismus erhalten.

6.2. Einsatz von Monitoring und Leistungsanalyse für den strategischen Kapazitätsaufbau

Für die Verwaltung in Deutschland und insbesondere für Personalressourcen öffentlicher Auftraggeber sind individuelle Institutionen zuständig. Aus diesem Grund existiert kein übergreifender Rahmen, um die Leistung und Kapazität von Beschaffern einzuordnen oder zu vergleichen. Die Leistung des öffentlichen Dienstes kann jedoch auf verschiedene Weise gemessen werden. In diesem Abschnitt des Kapitels werden mehrere Indikatoren vorgestellt, die veranschaulichen, wie ein strukturiertes Monitoring und eine strukturierte Analyse für die Ermittlung des deutschen Bedarfs an Kapazität im öffentlichen Auftragswesen von Vorteil sein kann. Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass diese Indikatoren breit angelegt sind und sich nicht speziell auf die öffentliche Beschaffung beziehen.

Wie bereits erwähnt, steht Personalmanagement in engem Zusammenhang mit der staatlichen Funktion, die Performanz überprüft und entsprechende Aktivitäten organisiert. Der Grund dafür ist, dass das Personalmanagement durch Fakten beeinflusst wird (d. h. eine Analyse des Leistungsniveaus der Mitarbeiter im Vergleich zu den Erwartungen). Die *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement* fordert, dass Staaten über eine „Einheit oder ein Team verfügen, die Informationen über das öffentliche Auftragswesen analysiert und die Leistung der öffentlichen Beschaffung überwacht“ (OECD, 2016^[6]). Die überarbeitete Methodologie zur Analyse von Vergabesystemen (*Methodology for Assessing Procurement Systems, MAPS*) nimmt diese Empfehlung als Ausgangspunkt für die Analyse der Arbeitskräfte im öffentlichen Auftragswesen eines Landes (MAPS, 2018^[8]).

Generell empfehlen Experten, Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau auf eine Analyse von Kapazitätslücken oder der Beschaffungsleistung zu stützen. Experten empfehlen diese Vorgehensweise, da sie Behörden hilft, Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau möglichst effektiv und effizient auszurichten (OECD, 2017^[3]; OECD, 2016^[15]). Indikatoren können Staaten helfen, eine strukturierte Analyse ihres Systems durchzuführen, wodurch die Analyse über Jahre hinweg und bei verschiedenen Gutachtern vergleichbar wird.

6.2.1. Die Messung des Mitarbeiterengagements durch Umfragen kann als Indikator für die quantitative Analyse der institutionellen Leistung herangezogen werden

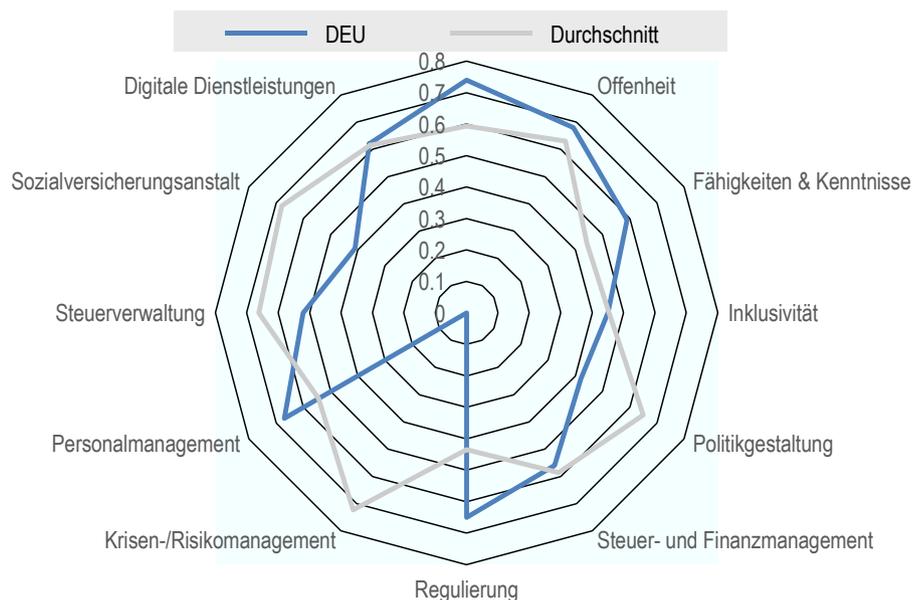
OECD-Länder verfolgen zunehmend die Leistung ihrer öffentlichen Institutionen, indem sie das Engagement der Mitarbeiter als Maßstab für die Gesamtleistung der Institution verwenden. Diese Technik bietet einen datenbasierten Ansatz für Personalmanagement. Bei der Mitarbeiterbeteiligung geht es um die Verbindungen zwischen den Mitarbeitern und ihren Institutionen. Engagierte Mitarbeiter zeigen Engagement und Motivation, um zur Erreichung der Ziele einer Institution beizutragen und gleichzeitig Arbeitsaufwand und persönliches Wohlbefinden in Einklang zu bringen. Forscher haben gezeigt, dass hohes Engagement der Mitarbeiter mit einer hohen Leistung der Institution einhergeht. Motivierte und engagierte Mitarbeiter im öffentlichen Dienst sind somit produktiver, innovativer und vertrauenswürdiger – für die Bürger des jeweiligen Landes (OECD, 2016^[11]).

Die Messung des Mitarbeiterengagements als Annäherungswert für die Gesamtleistung einer Organisation bietet Vorteile gegenüber anderen Annäherungswerten, die verschiedene Aspekte zusammenfassen und vor allem auf internationale Vergleiche abzielen. Ein Beispiel für einen Leistungsvergleich des öffentlichen Dienstes ist der International Civil Service Effectiveness Index (InCiSE)⁴, der von der Blavatnik School of Government der Universität Oxford und des Forschungsinstituts Institute for Government entwickelt wurde. Der InCiSE ist ein zusammengesetzter Indikator aus mehreren Dimensionen, der die Leistung des öffentlichen Dienstes im Allgemeinen beschreibt, basierend auf Funktionen, die normalerweise von der Verwaltung eines Landes bereitgestellt werden.

Zusammengesetzte Indikatoren müssen immer mit Vorsicht betrachtet werden, da sie komplexe Analysen zu einem übergreifenden Ergebnis zusammenfassen (und vereinfachen), das möglicherweise nicht die gesamte Tiefe und Komplexität der vorliegenden Ergebnisse vermittelt. Die Experteninterviews auf der Basis einiger Dimensionen des Index können jedoch einen ersten Eindruck davon vermitteln, wie man eine quantitative Umfrage entwickeln kann. Deutschland wurde zuletzt 2017 anhand vom InCiSE analysiert, auch im Hinblick auf die Personaldimension. Diese Dimension basiert auf Expertenanalysen, die von der Universität Göteborg für ihr Projekt Quality of Government (QoG) erstellt wurden. Für Deutschland wurden 35 Experten befragt. Dieser Ansatz ist im Zusammenhang dieses Kapitels deshalb relevant, weil er Erkenntnisse liefern kann, die Deutschlands Bestrebungen im Kapazitätsaufbau öffentlicher Beschaffung genauer definieren können.

Abbildung 6.7 stellt Deutschlands Werte zur durchschnittlichen Leistung des öffentlichen Dienstes im Vergleich mit mehr als 30 Ländern dar.

Abbildung 6.7. Deutschlands InCiSE-Wert im Vergleich zu anderen Ländern



Quelle: Institute for Government, Blavatnik School of Government (2017), The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index 2017, <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2017>

Deutschlands Ergebnisse beim InCiSE-Indikator zeigen, dass das Land bei der Personalführung und -fähigkeit leicht überdurchschnittlich abschneidet. Die deutschen Werte erreichen 0,67 beim Personalmanagement (gegenüber durchschnittlich 0,54) und 0,59 bei den Fähigkeiten (gegenüber durchschnittlich 0,44).

Engagement der Mitarbeiter wird dagegen in der Regel durch Umfragen mit Mitarbeitern gemessen. Laut der OECD-Studie zum Mitarbeiterengagement im Jahr 2017 hat die Mehrheit der OECD-Länder Wert daraufgelegt, in regelmäßigen Abständen Umfragen zum Mitarbeiterengagement durchzuführen. Die Ergebnisse haben den Institutionen geholfen, Zusammenarbeit, Führungskultur und Attraktivität als Arbeitgeber in einem zunehmend wettbewerbsorientierten Markt zu verbessern (OECD, 2016_[11]).

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat den Ansatz der Durchführung von Umfragen zur Mitarbeiterbindung genutzt, um die Leistung der eigenen Institution greifbar zu machen und zu steigern (siehe Feld 6.2). Dieser Ansatz könnte auch bei ausgewählten öffentlichen Auftraggebern angewandt werden, um ihre Leistung zu verbessern.

Feld 6.2. Verfolgung des Engagements der Mitarbeiter in der Bundesagentur für Arbeit zur Verbesserung der Organisationsleistung

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat einen spezifischen Engagement-Index entwickelt, dessen Ergebnisse in das Personalmanagement und die Geschäftsstrategie der Institution einfließen. Der Index wird aus einer Umfrage abgeleitet und fokussiert sich auf Teamarbeit, Werte und zielorientiertes Verhalten. Die Umfrage enthält 19 Fragen in den folgenden fünf Dimensionen (OECD, 2016, p. 72_[11]):

1. Leistungsbereitschaft (inwieweit sich das tägliche Verhalten des Mitarbeiters bei der Arbeit an den individuellen und den Teamzielen orientiert);
2. Identifikation (inwieweit die Einstellung des Mitarbeiters mit den Zielen der BA übereinstimmt);
3. Psychologischer Vertrag (inwieweit der Mitarbeiter das Gefühl hat, dass er Ideen äußern und außerhalb seiner Arbeit als Mensch wahrgenommen werden kann);
4. Arbeitsfähigkeit (inwieweit der Arbeitnehmer in der Lage ist, am Arbeitsplatz Leistung zu zeigen und Arbeit und Privatleben zu vereinbaren);
5. Kommunikation (ob der Mitarbeiter das Team durch aktive Teilnahme an Meetings und den Austausch von Informationen und Ideen unterstützt).

Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse der Umfrage in konkrete Verbesserungen für die BA umgesetzt werden, werden die Umfrageergebnisse in einem IT-Portal transparent ausgetauscht. Führungsworkshops unterstützen die Analyse der Ergebnisse. Top-Führungskräfte erhalten eine leistungsorientierte Vergütung, die an die Ziele gekoppelt ist, die durch den Engagement-Index vorgegeben sind. Im Laufe der Zeit haben Umfragen der BA zu einer höheren Kundenzufriedenheit geführt, und es wird erwartet, dass sie Einfluss auf die Gesamtergebnisse der Institution haben.

Quelle: (OECD, 2016_[11]), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, <https://doi.org/10.1787/9789264267190-en>.

6.2.2. Bestehende Ansätze zum Monitoring in Deutschland könnten die Grundlage für eine evidenzbasierte Personalstrategie bilden

In der deutschen Bundesverwaltung gibt es mehrere Beispiele dafür, wie evidenzbasierte Überwachung und Analyse die Entscheidungsfindung und Reform unterstützt. Neben dem oben genannten Beispiel der BA bieten mehrere weitere Initiativen eine gute Grundlage für den Aufbau einer beschaffungsbezogenen Überwachung zur Steigerung der Mitarbeiterleistung.

So hat beispielsweise die Generalzolldirektion (GZD) im Jahr 2010 eine Neuordnung ihrer Vergabefunktion mit dem Ziel der Zentralisierung vorgenommen. Vor Beginn der Restrukturierung führte die GZD eine Wirtschaftlichkeitsanalyse durch. Im Rahmen dieser Analyse wurden die Mitarbeiter gebeten, aufzuzeichnen, wie sie ihre Zeit vor und nach der Restrukturierung genutzt haben. Nach der Restrukturierung konnte die GZD vergleichen, wie viel Zeit die Mitarbeiter für bestimmte Aufgaben (vor und nach der Restrukturierung) aufgewendet haben. Dieser Vergleich erwies sich als hilfreich, um den Zweck der Zentralisierungsbemühungen zu demonstrieren, indem er die konkret erzielten Einsparungen hervorhob.

Über die öffentliche Beschaffung hinaus können zwei Beispiele für Monitoring für evidenzbasierte Evaluierungsansätze Deutschlands relevant sein. Deutschland unternimmt strukturierte Evaluationen im Rahmen des Bürokratieabbaus. Darüber hinaus befragt das Statistische Bundesamt Bürger zu ihren Erfahrungen mit öffentlichen Leistungen (OECD, 2015_[16]).

Fachwissen in diesem Bereich der Evaluation von politischen Maßnahmen könnte für Deutschland nützlich sein, wenn es darum geht, einen strukturierteren Ansatz für die Leistungsevaluation im Bereich der öffentlichen Beschaffung zu entwickeln und künftige Bemühungen beim Kapazitätsaufbau zu unterstützen. Die Verantwortung für Personalmanagement im öffentlichen Auftragswesen liegt bei den einzelnen Institutionen, die ihre jeweilige Vergabefunktion unterschiedlich organisieren. Daher müssen alle Bemühungen zur Unterstützung der Entscheidungsfindung rund um das Personalmanagement mit einer erhöhten Evidenzgrundlage flexibel sein. Ein Beispiel dafür, wie man den Bedarf an Flexibilität mit dem Aufwand für den Leistungsvergleich in Einklang bringen kann, wurde in Neuseeland entwickelt, wo die Auftraggeber Eigenanalysen durchführen können, um die verschiedenen Vergabeeinheiten entsprechend ihrer Bedürfnisse zu professionalisieren (siehe Feld 6.3).

Feld 6.3. Der neuseeländische Procurement Capability Index (Kapazitätsindex zur Beschaffungsleistung)

Der neuseeländische Procurement Capability Index (PCI) ist ein Selbstbewertungsinstrument, mit dem Vergabestellen ihre Leistung einordnen können. Vergabestellen werden mit den besten Vergabestellen in der eigenen Kategorie („best in class“) verglichen, und mit Leistungserwartungen in der jeweiligen Kategorie. Der PCI ermöglicht es Behörden außerdem, vielversprechende Bereiche zu identifizieren, wo zusätzliche Maßnahmen entweder ein akzeptables Leistungsniveau hervorbringen können oder die eine leistungsstarke Agentur auf ein höheres Leistungsniveau bringen können. Durch den Einsatz des PCI-Tools zur Identifizierung von Stärken und Schwächen kann eine Vergabestelle Strategien entwickeln und umsetzen, die zu tatsächlich messbaren und sinnvollen Verbesserungen führen.

Auf der zentralen Ebene hat Neuseelands zentrale Beschaffungsstelle New Zealand Government Procurement (NZGP) weitere Verwendung für die PCI-Ergebnisse gefunden. Durch die Überprüfung der Ergebnisse verschiedener Vergabestellen kann die NZGP bestimmten Vergabestellen maßgeschneiderte Unterstützungsprogramme anbieten. In bestimmten Bereichen bietet die NZGP schwächeren Vergabestellen Partnerschaften mit besonders starken Vergabestellen an.

Die Analyse mit dem PCI-Tool basiert auf der eigenen Sichtweise der Vergabestelle auf die eigenen Beschaffungsfähigkeiten und muss über die Beschaffungsfunktion hinaus repräsentativ für den gesamten Auftraggeber sein. Damit die Selbsteinschätzung relevant und korrekt ist, müssen eine Reihe von Personen beim Auftraggeber einbezogen werden (z. B. das Beschaffungsteam, Führungskräfte, und andere Interessengruppen im Hinblick auf die Beschaffungsaktivitäten innerhalb des Auftraggebers). Der PCI-Prozess beinhaltet, obwohl er einer Eigenanalyse unterzogen wird, eine evidenzbasierte externe Moderation und Überprüfung.

Das PCI-Tool deckt den gesamten Vergabezyklus ab, von der strategischen Planungspraxis über Leitung, Politik, Auftragnehmer- und Personalmanagement, sowie Technologie und verwendete Systeme.

Mit den Ganzjahresergebnissen, die mithilfe des Procurement Capability Index erstellt werden, kann NZGP die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen im Bereich des Kapazitätsaufbaus von Jahr zu Jahr vergleichen.

Quelle: New Zealand Government Procurement and Property (o.J.), Procurement Capability Index, <https://www.procurement.govt.nz/procurement/improving-your-procurement/frameworks-reporting-and-advice/procurement-capability-index/>.

6.3. Steigerung der Kapazität des Humankapitals in der öffentlichen Beschaffung

Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die wichtigsten Ausbildungsmöglichkeiten für Beschaffer und wie diese besser genutzt werden können, um die Kapazität der Arbeitskräfte im öffentlichen Auftragswesen zu erhöhen. Ein strukturierter, strategischer und spezialisierter Ausbildungsansatz kann die Leistungsfähigkeit des deutschen öffentlichen Auftragswesens insgesamt verbessern.

Die Kapazitäten der Beschaffer – nicht nur in Bezug auf die Anzahl, sondern vor allem auch in Bezug auf ihre Fähigkeiten – müssen wachsen, um mit den wachsenden Herausforderungen Schritt zu halten. Kapazitätsaufbau wird zunehmend als Investition angesehen, insbesondere für Beschaffer, die einen großen Einfluss auf die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Beschaffung im Hinblick auf politische Ziele und ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis haben (OECD, 2017^[3]). Studien haben sogar einen direkten Zusammenhang zwischen dem Wissen der Beschaffer und der Einhaltung von Vorschriften, Gesetzen, Richtlinien und Strategien gezeigt. Erfahrung ist einer der wichtigsten Faktoren, um Regeltreue zu gewährleisten (Hawkins and Muir, o.J.^[17]).

Deutschland bietet eine Reihe von Möglichkeiten zum Aufbau von Kapazitäten für Beschaffer. Die Maßnahmen zielen zunächst darauf ab, die Kapazität der einzelnen Beschaffer durch Erweiterung ihres Wissens (durch Schulungen, Helpdesks, Leitfäden und Werkzeuge) zu erhöhen. Zweitens zielt Deutschland darauf ab, die Leistungsfähigkeit der Vergabestellen insgesamt zu steigern (z. B. durch Reorganisation der Arbeitsabläufe). Der strukturierte Kapazitätsaufbau in Deutschland lässt sich weitgehend in drei Kategorien einteilen: 1) allgemeine Ausbildung durch öffentliche Einrichtungen in den Verwaltungsakademien des Landes; 2) allgemeine Ausbildung durch Dritte, wie z. B. gewinnorientierte, private Anbieter oder gemeinnützige Organisationen; und 3) spezielle Anstrengungen zum Aufbau von Kapazitäten – zum Beispiel bei der Innovationsbeschaffung oder der nachhaltigen Beschaffung und Vergabe – durch die deutschen Kompetenzzentren.

Obwohl es sich um ein breites Ausbildungsangebot handelt, nutzt der durchschnittliche Beschaffer in Deutschland diese Angebote nicht so häufig, wie das wünschenswert wäre. Laut einer Umfrage 2015 der Forscher Eßig und Schaupp (Eßig and Schaupp, 2016^[11]) scheinen mehr als zwei Drittel der Beschaffer in Deutschland nicht für die Durchführung öffentlicher Aufträge ausgebildet worden zu sein, wie in Abbildung 6.8 gezeigt wird.

Abbildung 6.8. Die Mehrheit der Beschaffer in Deutschland hat keine spezielle Ausbildung erhalten



Hinweis: Diese Zahl basiert auf der Frage: „Sind die Mitarbeiter der Einkaufsabteilung Ihrer Einrichtung explizit für diese Funktion ausgebildet?“
 Quelle: Unveröffentlichte Umfrageergebnisse von (Eßig and Schaupp, 2016^[11]), *Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland – Darstellung der wichtigsten Ergebnisse*, https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Erfassung_des_aktuellen_Standes_der_innovativen_oeffentlichen_Beschaffung....pdf.

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Herangehensweisen, die Kapazität von Beschaffern zu erhöhen. Das gilt auch für die Regeln, die Beschäftigungsverhältnisse bestimmen. Es gibt keinen zentralen, strukturierten Ansatz oder Richtlinien zur Entwicklung von Vergabekapazitäten. Die meisten für das öffentliche Beschaffungswesen zuständigen Institutionen bieten jedoch in der Regel Beratung und Unterstützung bei der Umsetzung von Gesetzen an. Häufig bieten die mit der öffentlichen Beschaffung beauftragten Institutionen auch einen Helpdesk-Service an, der für Fragen anderer Institutionen zur Verfügung steht. Verschiedene Ministerien auf verschiedenen staatlichen Ebenen haben ebenfalls Ad-hoc-Rundschreiben, Leitfäden und Handbücher entwickelt und verteilt. Alle diese Arten von Schulungen müssen jedoch von einzelnen Beschaffern mit Zustimmung ihrer Vorgesetzten durchgeführt werden. Während es in Deutschland keine direkten Barrieren für die Ausbildung gibt, gibt es auch keine strukturierte, allgemeine Anleitung, wie und wann die Ausbildung durchgeführt werden sollte. Da diese Entscheidungen auf Ad-hoc-Basis getroffen werden, sind die Ergebnisse uneinheitlich. Auch eine allgemeine gesetzliche Verpflichtung zur Weiterbildung besteht nicht. In der Ausbildung von Verwaltungspersonal der unteren Laufbahngruppe in Deutschland deckt öffentliche Beschaffung weniger als 10% der gesamten Unterrichtsstunden ab.

6.3.1. Verwaltungsakademien in Deutschland könnten das Bewusstsein für die Bedeutung der Professionalisierung des Beschaffungswesens und der Schulung in diesem Bereich schärfen

Im Berufsleben werden Mitarbeiter im öffentlichen Dienst weitgehend an Verwaltungsakademien weitergebildet. Diese Akademien bestehen auf Bundesebene in Form der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung (BAköV) und auf Landesebene. Der Ausbildungskatalog der BAKöV beinhaltet Kurse zum öffentlichen Auftragswesen. Deutschland könnte auf bestehenden Weiterbildungsmöglichkeiten aufbauen und diese erweitern und an die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Beschaffer anpassen. Wenn Deutschland sich für diesen Ansatz entscheidet, muss das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass eine hohe Leistung im öffentlichen Auftragswesen in hohem Maße von den individuellen Fähigkeiten der Beschaffer abhängt. Politische Führung ist notwendig, um die Wahrnehmung der Behörden über Schulungsmaßnahmen zu ändern. Die Ausbildung sollte als Investition in die Wirksamkeit der öffentlichen Beschaffung betrachtet werden.

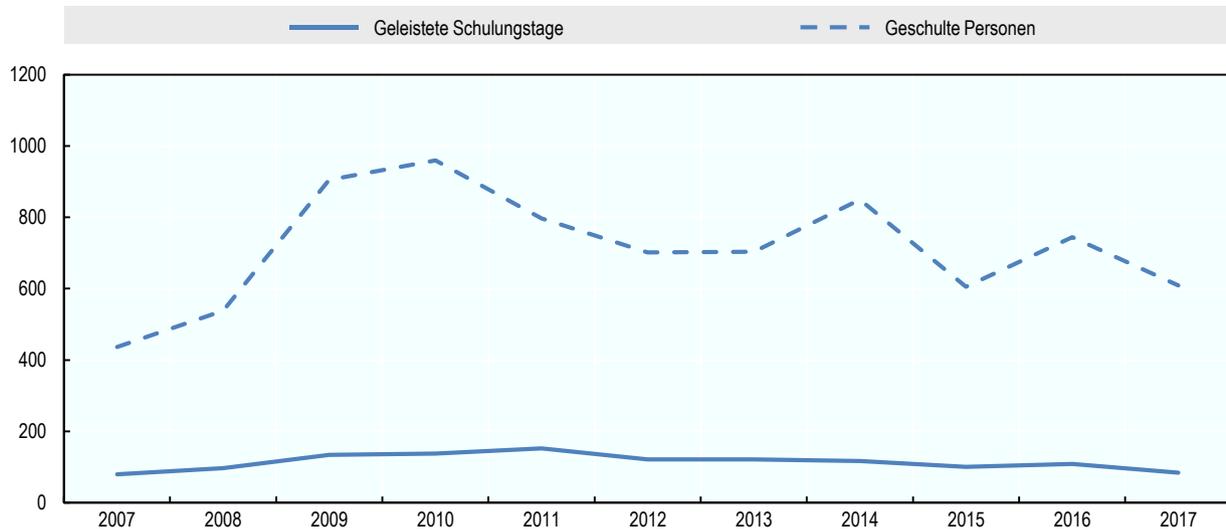
Die BAKöV bietet für Mitarbeiter der Bundesverwaltung Schulungen zu allen Aspekten der Verwaltung an. Einige Bundesländer haben ähnliche Institutionen, die Schulungen für Mitarbeiter in den Landesverwaltungen anbieten.

Die BAKöV ist nur eine von vielen Ausbildungseinrichtung, die Schulungen zum Thema öffentliche Beschaffung anbietet. In diesem Kapitel wird diese Einrichtung näher beschrieben, da eine quantitative Analyse von BAKöV-Ausbildungen auf der Grundlage des Online-Schulungskatalogs der Einrichtung für die letzten zehn Jahre möglich war. Eine umfassende Analyse aller Aus- und Weiterbildungsangebote in Deutschland ist zwar nicht möglich, aber das Ausbildungsprogramm der BAKöV kann die aktuelle Situation beispielhaft veranschaulichen. Die BAKöV ist außerdem für die Aus- und Weiterbildung der Bundesverwaltung zuständig und spielt daher eine wichtige Rolle bei der Professionalisierung der Beschaffer in der Bundesverwaltung.

Viele Programme der BAKöV haben einen Beschaffungsbezug – einige direkt, andere indirekt. Laut BAKöV-Online-Katalog⁵ vermitteln Kurse, die in den letzten zehn Jahren angeboten wurden, Themen wie die Grundlagen der Durchführung von Beschaffungsprozessen, die Ausrichtung von Beschaffungsprozessen an Bedürfnissen verschiedener Institutionen und die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsanalysen. Andere Kurse behandeln die öffentliche Beschaffung als Exkurs zum Hauptthema, wie z. B. Kurse zum Haushaltsrecht oder zu Wettbewerbsregeln. Im Jahr 2017 besuchten 609 Personen beschaffungsbezogene Kurse der BAKöV; die BAKöV führte 84 Schulungstage durch. Die BAKöV bildete 2010 die meisten Personen im Bereich Beschaffung aus (959 Personen). 2011 lieferte die

BAköV die höchste Anzahl von Schulungstagen mit direktem Fokus auf dem Bereich Beschaffung (152 Schulungstage). Allerdings ist das Schulungsangebot der BAKöV im Bereich des Beschaffungswesens in den letzten Jahren rückläufig. Das überrascht, denn der Ausbildungsbedarf in Deutschland ist höher denn je, da der Bedarf an Beschaffern, die strategische Beschaffungsprozesse umsetzen können, steigt. Abbildung 6.9 veranschaulicht die Entwicklung der Aus- und Weiterbildung im Bereich der öffentlichen Beschaffung der BAKöV in den letzten zehn Jahren.

Abbildung 6.9. Vergabebezogene Kurse durch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV), 2007-2017



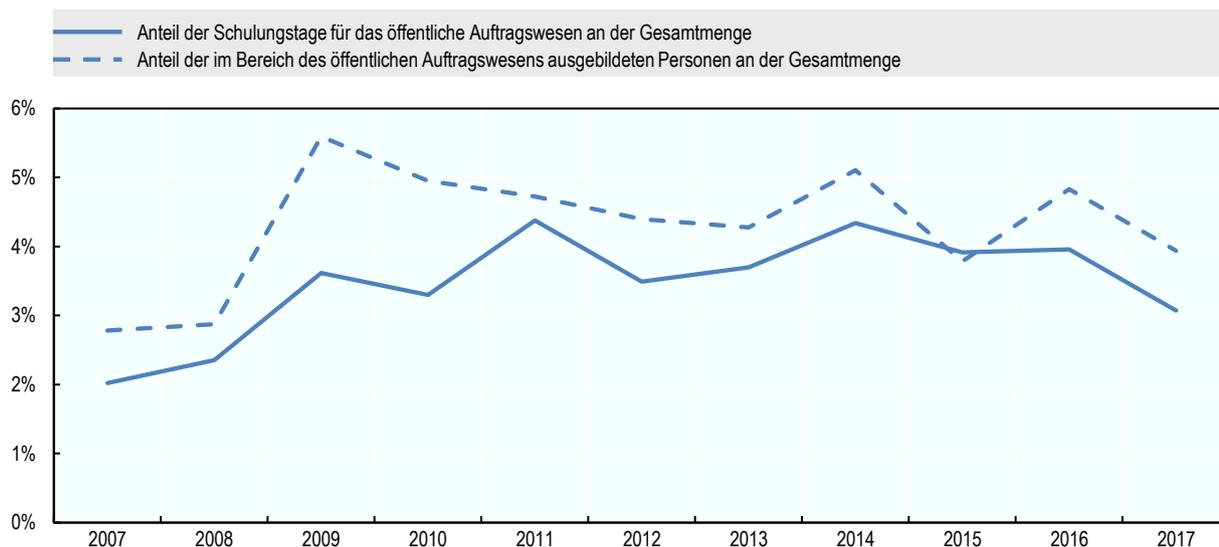
Hinweis: Die Anzahl der geschulten Personen richtet sich nach der im Online-Katalog angegebenen maximalen Teilnehmerzahl.

Quelle: Autorenanalyse auf Basis von Daten aus dem Ausbildungskatalog für BAKöV unter <https://www.ifos-bund.de/>.

Obwohl die BAKöV nicht die einzige Ausbildungsquelle für Beschaffer ist, lohnt ein Vergleich des Ausbildungsprogramms mit der Anzahl der Vergabestellen in der Bundesverwaltung. In Deutschland gibt es in der direkten und indirekten Bundesverwaltung fast 700 Institutionen mit Beschaffungsfunktion. Häufig haben diese Institutionen jeweils mehrere Beschaffer. Einkäufer in zentralen Vergabestellen werden in der Regel von erfahrenen Einkäufern intern geschult. Dennoch ist mit 600 Schulungsplätzen pro Jahr nur so viel Angebot vorhanden, dass ein einzelner Beschaffer nur einmal in mehreren Jahren an einem BAKöV Kurs teilnehmen kann. Wie in Befragungen von Interessengruppen hervorgehoben wurde, ist die Nachfrage nach Schulungen im Bereich der öffentlichen Beschaffung hoch, und nicht jeder Wunsch nach Weiterbildung kann aufgrund des Mangels an geeigneten Trainern gedeckt werden. In der Regel führen diese Schulungen öffentliche Beschaffer durch. Allerdings müssen diese Ausbilder Urlaub nehmen, um die Schulungen durchführen zu können. Die Ausbilder benötigen auch eine formale Genehmigung ihrer Vorgesetzten. Wie in OECD- Befragungen geäußert, kamen die Behördenleitungen den Anfragen von Beschaffern, als Ausbilder für die BAKöV tätig zu werden, nicht immer mit Begeisterung nach. Externe Ausbilder führten jedoch oft nicht die Art von Schulungen durch, die die Beschaffer benötigten. Darüber hinaus waren externe Ausbilder in der Regel unerschwinglich.

Betrachtet als Anteil an allen Schulungsangeboten des BAKöV im Jahr 2017, war Vergabe das Hauptthema von nur 3% der gesamten Ausbildungstage und für 4% der Kursteilnehmer insgesamt. Dieser Anteil ist in den letzten Jahren zurückgegangen (siehe Abbildung 6.10). Da es keine Informationen darüber gibt, wie viele Personen in Deutschland in einer Beschaffungsfunktion arbeiten, ist es schwierig zu beurteilen, ob dieses Ausbildungsniveau ausreichend ist.

Abbildung 6.10. Anteil von Kursen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) mit Vergabe als Schwerpunktthema, 2007 - 2017



Quelle: Autorenanalyse auf der Grundlage von Daten aus dem Schulungskatalog für die BAKöV unter <https://www.ifos-bund.de/>.

Die Zielgruppe für Schulungsprogramme bedarf einer Analyse. Wie bereits erwähnt, unterscheidet der deutsche öffentliche Dienst zwischen mehreren Laufbahngruppen. Beschaffer gehören überwiegend zu den beiden mittleren Kategorien, also dem mittleren und gehobenen Dienst. Die Kurse der BAKöV mit Vergabebezug scheinen weniger auf diese beiden Laufbahngruppen ausgerichtet zu sein. Nur sieben von 447 Schulungen, die seit 2007 durchgeführt wurden, waren allein auf diese beiden Ebenen ausgerichtet. Die Mehrheit der Schulungen schien nicht auf eine bestimmte Laufbahngruppe ausgerichtet zu sein. Die BAKöV hat 387 Kurse für die oberen drei Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstes festgelegt. Im Durchschnitt können Mitarbeiter aus jeder der vier Laufbahngruppen aus mehr als 400 Kursen wählen. Angesichts der unterschiedlichen Aufgaben, die von den verschiedenen Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstes gefordert werden, richten sich die meisten dieser Kurse jedoch an Mitarbeiter mit sehr unterschiedlichen Aufgaben. Es bleibt unklar, inwieweit die Kurse die Unterschiede im Schulungsbedarf dieser verschiedenen Gruppen wirklich überbrücken können.

Die Personalstrategie der Zentralstelle für IT-Beschaffung (ZIB) im Beschaffungsbereich des Bundesministeriums des Innern (BeschA) besteht darin, IT-Experten einzustellen und in Beschaffungsthemen auszubilden. Dieser Ansatz ist einfacher als der Versuch, IT-Wissen an Rechts- oder Verwaltungsexperten zu vermitteln. Die BAKöV bildet dann Neueinstellungen nach dem Multiplikatoransatz aus, mit der Absicht, dass diese neu ausgebildeten Beschaffer bei Bedarf Wissen weitergeben.

In fast allen zentralen Vergabestellen in Deutschland erkennen die Führungskräfte die Vorteile der Einstellung spezialisierter Mitarbeiter an. So kauft beispielsweise die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) meist Artikel ein, die für die wissenschaftliche Anwendung in einem Forschungsumfeld benötigt werden. Das bedeutet, dass die für die Beschaffung zuständigen BAM-Mitarbeiter 1) Kenntnisse in Bezug auf das Beschaffungswesen, einschließlich Gesetze und Verfahren, und 2) Kenntnisse in Bezug auf die technischen Aspekte der gekauften Waren benötigen.

OECD-Befragungen ergaben, dass ein wesentliches Hindernis für eine effektive Schulung der Beschaffer die begrenzte Anzahl verfügbarer Ausbilder war. Dieses begrenzte Angebot an Ausbildern war zum Teil auf eine Kultur zurückzuführen, in der die Ausbildungstätigkeit außerhalb der alltäglichen Aufgaben des Beschaffungswesens als etwas Negatives und nicht als ein positiver Anteil der Arbeit von Experten auf diesem Gebiet angesehen wurde. Leistungsstarke Mitarbeiter im Rahmen des öffentlichen

Auftragswesens sind unerlässlich, um bewährte Verfahren im gesamten System zu verbreiten. Deshalb sollten sie mehr Unterstützung erhalten.

Die Entscheidungsträger in Deutschland sollten sich der Vorteile professioneller öffentlichen Beschaffer bewusst sein und sich dafür einsetzen, öffentliche Beschaffung als Beruf zu etablieren. Deutschland könnte versuchen, dies zu erreichen, indem es 1) öffentliche Beschaffung als Beruf anerkennt und 2) die Sichtbarkeit der professionellen Beschaffer und ihres Beitrags aufzeigen, den sie zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Beschaffungswesens für die Bürger Deutschlands leisten. Die Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung und dessen Sichtbarkeit kann auf verschiedene Weise erreicht werden. Allerdings erfordert diese Maßnahme eine engagierte und fundierte Führung auf Bundesebene. Engagierte Maßnahmen auf Bundesebene sind auch für die Gestaltung eines Karrierepfades im öffentlichen Beschaffungswesen von entscheidender Bedeutung, auch wenn dieser Karrierepfad informeller Natur sein sollte.

Deutschland könnte zunächst auf ein System hinarbeiten, bei dem eine bestimmte Person oder bestimmte Personen, die erfolgreich eine Reihe von Kursen mit der BAKöV absolviert haben, als Ansprechpartner und Unterstützer zum Thema Vergabe in ihrer jeweiligen Institution offiziell eingesetzt werden könnten. Dieser „Vergabe-champion“ könnte als Anlaufstelle und Unterstützungsquelle für andere innerhalb des Auftraggebers dienen. Ein langfristig weiterführender Schritt könnte darin bestehen, über eine Zertifizierung nachzudenken, auf deren Grundlage interessierte Beschaffer (wie die Vergabe-champions) freiwillig hinarbeiten könnten, um sich weiter im Bereich der Vergabe zu spezialisieren. Der Beschaffer müsste eine Reihe von Schulungen durchführen, beginnend mit grundlegenden Inhalten und hin zu spezialisierteren und fortgeschritteneren Inhalten. Nach erfolgreichem Abschluss des Programms erhalten die Beschaffer ein Zertifikat. Eine Zertifizierung hätte den Vorteil, den Stellenwert der Beschaffer innerhalb und außerhalb ihrer Institutionen zu erhöhen. Ein Zertifikat könnte den Mitarbeitern, die bereits während ihrer beruflichen Laufbahn immense Erfahrungen gesammelt haben und als Vergabe-champions in ihren Organisationen tätig sind, mehr Sichtbarkeit verleihen. Im Einklang mit der EU-Empfehlung zur Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung haben einige europäische Länder Schritte unternommen, um einen solchen Zertifizierungsmechanismus zu entwickeln.

6.3.2. Allgemeine Schulungen von Drittanbietern stehen zur Verfügung, um Schulungsbedarf im Einzelfall zu decken

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von privaten Anbietern für die Ausbildung im öffentlichen Auftragswesen. Manche Unternehmen bieten Kurse auf Basis eines gewinnorientierten Konzeptes an (z. B. Anwaltskanzleien). Darüber hinaus bieten gemeinnützige Organisationen (z. B. Forum Vergabe, Deutsches Vergabe Netzwerk, regionale Industrie- und Handelskammern u. a.) Kurse an. Interessierte Beschaffer können das Kursangebot über eine Vielzahl von Online-Suchmaschinen recherchieren, die von privaten Portalen oder lokalen Industrie- und Handelskammern angeboten werden. Es gibt ein Hochschulprogramm, das eine Spezialisierung auf Vergabe ermöglicht und von der Universität der Bundeswehr München angeboten wird. Dieser Studiengang wurde kürzlich als Master of Business Administration in Public Management eingeführt.

Wie bei anderen Arten von Schulungen muss der einzelne Beschaffer die Initiative ergreifen und sich für eine Schulung entscheiden. Von Seiten der Behörden gibt es keine strukturierte Anleitung, wie Beschaffer Schulungen zu ihrer Professionalisierung nutzen können. Die Preise für Kurse von Privatanbietern sind sehr unterschiedlich. Darüber hinaus ist unklar, wer die Kosten für Schulungen übernimmt. Die meisten Kurse scheinen Rechtswissen zu vermitteln. Kurse mit eher praxisorientierten Inhalten sind selten. Der Markt scheint die Qualität und den Inhalt dieser Programme sowie den Zugang zu regeln. Es gibt keine unabhängige oder strukturierte Sicherung der Qualität dieser Kurse, und es gibt auch keine unabhängige oder strukturierte Sicherung ihrer Verfügbarkeit. Ein Beispiel für eine bekannte Institution die sich für die Professionalisierung öffentlicher Beschaffung einsetzt ist das Forum Vergabe; ein Überblick über diese Institution findet sich in Feld 6.4.

Feld 6.4. Austausch über das öffentliche Auftragswesen in Deutschland: Das Forum Vergabe

Das Forum Vergabe ist eine gemeinnützige Organisation zur Unterstützung von Beschaffern durch eine Plattform für den Austausch von Informationen, Erfahrungen und Meinungen über das öffentliche Auftragswesen in Deutschland und weltweit.

Das Forum Vergabe wurde 1993 gegründet. Es hat rund 500 institutionelle und persönliche Mitglieder, die aus dem privaten und öffentlichen Sektor stammen, darunter Interessengruppen, Unternehmen und Beschaffer. Die Organisation finanziert seine Aktivitäten ausschließlich durch Mitgliedsbeiträge, die sich auf 130 EUR für persönliche Mitglieder und 1 000 EUR für institutionelle Mitglieder pro Jahr belaufen. Das Forum Vergabe ist in acht Regionalgruppen organisiert.

Ein Schwerpunkt der Arbeit des Forum Vergabe liegt im Vergaberecht. Das Forum Vergabe bietet unter anderem Informationen zum Vergaberecht in verschiedenen Ländern an. Als solches bietet das Forum Vergabe:

- einen monatlichen Newsletter über relevante Entwicklungen wie neue Gesetze, Gerichtsurteile und mehr
- eine Reihe von praxisbezogenen, wissenschaftlichen Artikeln
- alle Entscheidungen über Einsprüche und Berufungen von Vergabefällen auf Bundes-, Landes- und EU-Ebene sowie eine Datenbank mit Vergabegesetzen und -vorschriften
- für Mitglieder Beratung zu den Vergabevorschriften auf nationaler und EU Ebene sowie Vorschriften im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO).

Das Forum Vergabe fördert außerdem den Dialog über das Vergaberecht und dessen Anwendung:

- eine Seminarreihe mit dem Titel Forum Vergabe Talks und andere Seminare und Foren
- Austausch mit Partnerorganisationen in Europa
- Auszeichnungen für akademische Forschung im Bereich der öffentlichen Beschaffung.

Schließlich bietet das Forum Vergabe Schulungen zum Vergaberecht an. Seit 2015 bietet das Forum Vergabe strukturierte Schulungen zu den allgemeinen Grundlagen der öffentlichen Beschaffung an. Im Jahr 2016 nahmen 930 Personen an Kursen teil. Im Durchschnitt bildet das Forum Vergabe jährlich 500 bis 600 Personen aus. Ein zweitägiger Kurs kostet ca. 450 EUR.

Quelle: Forum Vergabe (2013), Das Forum Vergabe: gemeinnützig - interessenübergreifend - neutral, <http://www.forum-vergabe.de/das-forum-vergabe/>.

Angesichts der marktregulierten Landschaft in Deutschland und des Fehlens einer zentralen Vergabeaufsicht gibt es nur wenige Informationen darüber, wie viele Beschaffer die Vorteile externer Bildungseinrichtungen nutzen. Aus den gleichen Gründen ist es auch schwierig festzustellen, welches Profil die teilnehmenden Beschaffer haben und wie sie das erworbene Wissen nutzen. Dieser Informationsmangel macht es schwierig, die Auswirkungen der Schulungen auf die Professionalisierung der öffentlichen Beschaffung und des Humankapitals im Bereich der Beschaffung in Deutschland zu verfolgen. Es gibt jedoch einige Untersuchungen. Laut Forum Vergabe führten Beratungsstellen der regionalen Handelskammern zum Thema öffentliche Beschaffung im Jahr 2016 Schulungen für 8 135 Teilnehmer durch.

Um die potenziellen Auswirkungen von Schulungen auf das Personal im öffentlichen Beschaffungswesen zu maximieren, könnte es sinnvoll sein, die minimalen Inhalte eines solchen Kurses in Bezug auf rechtliche und praktische Kenntnisse festzulegen. Ein solcher Entwurf könnte als Orientierungsrahmen bezeichnet werden. Kurse, die den im Leitfaden dargelegten Mindestanforderungen entsprechen, könnten hervorgehoben und empfohlen werden. Dies würde den einzelnen Beschaffern Orientierung bieten und sicherstellen, dass sie sich nicht auf Gerüchte über die Qualität von Kursen oder Professoren verlassen

müssen oder dass sie auf eine sachkundige Führung angewiesen sind, die sie bei der Wahl der Schulungsinhalte beraten kann. Die Anbieter dieser Schulungen hätten einen Anreiz, ihre Kurse an den Orientierungsrahmen anzupassen, wenn dies zu einer höheren Nachfrage führt.

6.3.3. Die deutschen Kompetenzzentren sind ein starkes Modell und stärken Kapazität im öffentlichen Auftragswesen

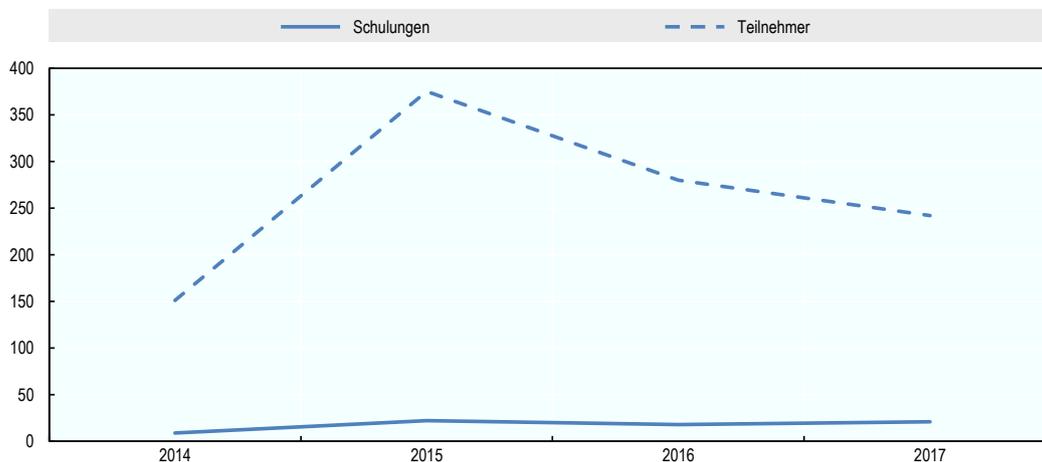
Die deutschen Kompetenzzentren haben wesentlich zur Kapazitätssteigerung der Beschäftigten im öffentlichen Beschaffungswesen beigetragen. Das Modell der Kompetenzzentren könnte auch in weiterer Hinsicht für das deutsche Vergabesystem von Vorteil sein.

Deutschland verfügt auf Bundesebene über zwei Kompetenzzentren für das öffentliche Beschaffungswesen. Diese beiden Zentren haben in den letzten Jahren erfolgreich die Kapazität der Beschaffer in ihren jeweiligen Bereichen erhöht (siehe Kapitel 5). Die Zentren heißen Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) und Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung (KOINNO). Beide Zentren bieten eine Mischung aus Unterstützung durch On-Demand-Dienste, ein Informationsportal und strukturierten Kapazitätsaufbau.

Ziel der KNB ist es, allen öffentlichen Vergabestellen gezielte Informationen und Schulungen zum Thema nachhaltige Beschaffung und Vergabe zur Verfügung zu stellen. Die KNB verbreitet dieses Wissen über verschiedene Kanäle, darunter eine Online-Plattform, Anlaufstellen für Nachfragen, Material und Schulungen (Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung, o.J.^[18]).

Die Ausbildung für nachhaltige öffentliche Beschaffung durch die KNB folgt einem modularen Ansatz, um die Abdeckung spezifischer Interessen und Produkte zu ermöglichen. Die Module behandeln Themen wie klimafreundliche Beschaffung, Zertifikate und das Maßnahmenprogramm für die Bundesverwaltung (Kapitel 5.) Seit 2014 hat die KNB in 65 Kursen etwas mehr als 1 000 Personen geschult. Die Mehrheit dieser Kurse (36 von 65) wurde bei Institutionen auf kommunaler Ebene durchgeführt. Darüber hinaus wurden 20 von 65 Kursen bei Institutionen auf Bundesebene durchgeführt (Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung, o.J.^[19]). Da der Großteil der Beschaffung auf subnationaler Ebene erfolgt, sind auf dieser Ebene mehr Schulungen erforderlich. Darüber hinaus könnte es für Deutschland von Vorteil sein, das Bewusstsein für den Bedarf an Kapazitäten dieser Ebenen zu stärken. Abbildung 6.11. veranschaulicht die Entwicklung von Kursen durch die KNB.

Abbildung 6.11. Schulungsangebote und geschulte Teilnehmer der KNB, 2014-2017



Quelle: Die Analyse der Autoren basiert auf Informationen, die auf der Website der KNB verfügbar sind. Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (o.J.), Schulungen zur nachhaltigen Beschaffung, http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Schulungen/schulungen_node.html#doc5160128bodyText1.

KOINNO ist ein weiteres Kompetenzzentrum, das die Professionalisierung der Beschaffer in Deutschland unterstützt. KOINNO ist seit 2014 tätig und hat die Aufgabe, die Auftraggeber bei der Umsetzung von innovationsorientierte Vergabe zu unterstützen. KOINNO ist ein Gemeinschaftsprojekt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und des Bundesverbandes Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME). Der BME hat einen Zweig für öffentliche Beschaffer (neben den Einkäufern aus der Privatwirtschaft).

KOINNO verfolgt einen anderen Ansatz als die KNB; es setzt vor allem auf konkrete, fallbezogene Beratung einzelner Vergabestellen. Damit arbeitet KOINNO in der Praxis ähnlich wie eine Beratungsfirma. KOINNO bietet außerdem eine Online-Plattform mit praktischen Leitfäden, sowie Veranstaltungen zur Ergänzung dieser Dienstleistungen.⁶ Die von KOINNO angebotenen Aktivitäten sind immer speziell auf die Bedürfnisse der einzelnen Vergabestellen ausgerichtet (KOINNO, o.J._[20]).

Der Erfolg von KOINNO zeigt sich am deutlichsten in seiner direkten Beratungsrolle für Vergabestellen (Berger et al., 2016_[21]). KOINNO war an mehreren technisch komplexen Projekten beteiligt. So unterstützte KOINNO beispielsweise die sächsische Landespolizei bei der Einführung eines E-Mobilitätskonzepts für ihre Flotte. Darüber hinaus hat KOINNO zuletzt mit dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) zusammengearbeitet, um ein wassergekühltes Rechenzentrum zu beschaffen. Häufig bezieht sich die von KOINNO bereitgestellte Unterstützung jedoch auf allgemeine Aspekte des Managements und guter Praxis, wie z. B. Change Management. So hat KOINNO beispielsweise die Sächsische Aufbaubank bei der Zentralisierung ihrer Beschaffung beraten. Hauptziele dieses Projekts waren die Standardisierung und Bündelung der Beschaffung auf effektive und effiziente Weise bei gleichzeitiger Vermeidung von Einzelbeschaffungen. Ebenso hat KOINNO die Bundesanstalt für Arbeit bei der Entwicklung einer Beschaffungsstrategie im Rahmen einer neuen institutionellen Gesamtstrategie unterstützt. Schließlich ergaben OECD-Befragungen von KOINNO, dass eine erhebliche Nachfrage der Vergabestellen nach Unterstützung oft mit allgemeinen Managementfragen verbunden ist.

Insgesamt bieten Kompetenzzentren wie die KNB oder KOINNO ein wertvolles Modell, um die Kapazität der Beschaffer zu erhöhen und die Professionalität der Beschaffung zu erhöhen. KOINNO und KNB haben sich in ihren jeweiligen Bereichen der öffentlichen Beschaffung (Innovation und Nachhaltigkeit) engagiert und sind als Beratungsquellen und für strukturierten Kapazitätsaufbau bekannt (siehe Kapitel 5). Ähnlich wie diese Kompetenzzentren übernehmen auch einige der zentralen Vergabestellen in Deutschland eine beratende Funktion, wie die zentrale Vergabestelle der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Die größte Wertschöpfung dieser beratenden zentralen Vergabestellen liegt im Austausch von praktischem, fallbezogenem Wissen. Dieser Wissensaustausch kann über eine Sammlung von Know-how oder über die direkte, fallbezogene Beratung erfolgen. Letzteres, der direkte Austausch, ist häufiger.

Deutschland könnte sich dafür entscheiden, zentrale Vergabestellen zu nutzen, um die Kapazitäten der Beschaffer im Hinblick auf die allgemeine, tägliche Beschaffung (d. h. die Bereiche, in denen KOINNO und KNB nicht die zuständigen Stellen sind) zu erhöhen. Angesichts der erforderlichen Unterstützung könnte ein von einer Kontaktstelle auf Bundesebene koordiniertes Netzwerk für Beschaffer am nützlichsten sein, um Folgendes zu erreichen:

1. Beschaffer in verschiedenen Institutionen miteinander zu vernetzen und einen sicheren Raum für den Erfahrungsaustausch zwischen ihnen zu bieten;
2. als Helpdesk für Beschaffer auf allen Verwaltungsebenen zu fungieren;
3. den Wissensaustausch zwischen Beschaffern und Organisationen zu unterstützen, die sich mit dem Thema Beschaffung und Vergabe befassen, einschließlich Fachverbänden (z. B. Forum Vergabe, dem deutschen Netzwerk für das öffentliche Beschaffungswesen und BME) und akademischen Institutionen;
4. Training zu empfehlen und Anleitung zu geben, wie man die richtigen Informationen findet (z. B. von KOINNO oder der KNB);

5. als Quelle von Erfahrungen, Informationen und Standardisierung der Vergabep Praxis in einem System zu dienen, in dem die Beschaffer innerhalb der öffentlichen Verwaltung rotieren;
6. einen Zertifizierungsmechanismus für diejenigen Beschaffer anzubieten, die ein bestimmtes Schulungsportfolio durchlaufen haben.

Ein solches Netzwerk sollte Beschaffern auf allen staatlichen Ebenen zugänglich sein und könnte ähnlich dem Bund-Länder-Ausschuss funktionieren. In diesem Ausschuss kommen Vertreter der Bundesebene und Vertreter der Länder zusammen, um sich über Themen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Auftragswesen auszutauschen. Für den Aufbau eines beschaffungsunterstützenden Netzwerks für Einkäufer sind unterschiedliche Strukturen möglich. Eine Studie aus dem Jahr 2016 schlug beispielsweise vor, KNB und KOINNO zusammen zu führen, was aufgrund der institutionellen Strukturen, die diese beiden Organe unterstützen, schwierig sein könnte (Berger et al., 2016^[21]). Es könnte daher sinnvoller sein, den Aspekt der Vernetzung und des Wissensaustauschs zu betonen, und nicht den jeweiligen institutionellen Rahmen. Die Unterstützung eines solchen Netzwerks, das von einer zentralen Anlaufstelle koordiniert wird, könnte mit der Vergaberechtsreform 2016 verknüpft und vom BMWi unterstützt werden. Eine zweite Alternative könnte der Ausbau der Rolle des BeschA zu einer allgemeinen Beratungsfunktion für alle Beschaffungsvorhaben über den eigenen Bereich hinaus sein. Schließlich könnte Deutschland eine Ausweitung der administrativen Dimension der Arbeit von KOINNO in Betracht ziehen (d. h., die Nutzung von Innovationen im Vergabeprozess, um öffentliche Beschaffung effizienter und effektiver zu gestalten). Ein Beispiel für eine erfolgreiche Beratungsfunktion ist das niederländische PIANOo (Feld 6.5.).

Feld 6.5. Die niederländische Beratungsstelle für öffentliche Beschaffung, PIANOo

Die Niederlande haben 2005 das Professionelle und Innovative Vergabennetzwerk für Öffentliche Vergabestellen (PIANOo) als Netzwerk für öffentliche Auftraggeber mit dem Ziel der Verbreitung von Know-how gegründet. Seitdem hat sich die Rolle der Institution erweitert. PIANOo fungiert nun als Kompetenzzentrum für das öffentliche Auftragswesen der Niederlande und baut auf einem Netzwerk von 3 500 Beschaffern und Auftraggebern auf. Diese Beschaffer leisten einen Beitrag für die Arbeit von PIANOo, die als bedarfsorientierte Organisation konzipiert wurde.

Der Ansatz von PIANOo kombiniert verschiedene Aktivitäten. Zu diesen Aktivitäten gehören:

- Veröffentlichungen: Basierend auf den Fragen und Anliegen der Mitglieder veröffentlicht PIANOo Leitfäden, die die Beschaffer bei ihrer täglichen Arbeit unterstützen können.
- Austausch: PIANOo organisiert regelmäßig Foren, in denen sich die Mitglieder treffen, um aktuelle Herausforderungen zu diskutieren und bewährte Verfahren auszutauschen. Diese Treffen finden regional und für bestimmte Branchen oder Beschaffungsmärkte statt. PIANOo veranstaltet auch eine übergreifende jährliche PIANOo-Konferenz.
- Online-Portal: PIANOo sammelt auf seiner Website Tools, Publikationen und Anleitungen. Dieses Kompendium dient als Enzyklopädie für das öffentliche Beschaffungswesen in den Niederlanden.
- Trainings: PIANOo bietet Schulungen zum rechtlichen Rahmen für das öffentliche Beschaffungswesen in den Niederlanden an.

Quelle: PIANOo (2018), Über PIANOo, <https://www.pianoo.nl/public-procurement-in-the-netherlands/about-pianoo>.

6.3.4. Ansätze zur Kapazitätsstärkung über Trainings hinaus – intelligente Management- und Reorganisationslösungen zur Verbesserung des Humankapitals im öffentlichen Auftragswesen in Deutschland

Einige der Vergabestellen in Deutschland haben Kapazitätsprobleme durch eine Umstrukturierung ihrer Arbeitsabläufe gelöst. Während häufige und vertiefte Trainings der bestehenden Mitarbeiter oft eine Lösung für Lücken bei Fähigkeiten und spezifischen Kenntnissen ist, sind in einigen speziellen Bereichen der öffentlichen Beschaffung Schulungen nicht möglich. Dies ist der Fall, wenn Beschaffungsvorhaben komplexes technisches Wissen erfordert. Diese Themen können in Trainings weder in angemessener Dauer und Tiefe vermittelt werden, noch können sie am Arbeitsplatz erworben werden. Allerdings ist Spezialisierung oft sehr gefragt, und bei hoher Nachfrage gibt es gleichzeitig einen Mangel an Personal mit ausreichenden technischen Kenntnissen.

Der Personalbedarf bei der zentralen IT-Vergabestelle des BeschA, der Zentralstelle IT-Beschaffung (ZIB), verdeutlicht dieses Problem. Mit der Zentralisierung der Beschaffung stieg der Bedarf an IT-Spezialisten im BeschA. Gleichzeitig ist der Wettbewerb um diese Fachleute hoch. Häufig haben IT-Spezialisten sehr lukrative Angebote aus der Privatwirtschaft, mit deren Gehaltsniveau von öffentlichen Institutionen nicht gleichziehen können. So bekommt beispielsweise ein IT-Spezialist im öffentlichen Sektor eine maximale jährliche Vergütung von 71 472 EUR.⁷ Diese Vergütung beinhaltet den maximal möglichen Zusatz, den Bundesbehörden für besonders begehrte Berufe vorsehen können (rund 12 000 EUR pro Jahr). Nach Angaben in OECD-Befragungen kann ein in der Informationstechnologie angestellter Fachmann in der Privatwirtschaft häufig mit bis zu 30% mehr Einkommen rechnen. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen prüft das BeschA derzeit, ob eine andere Organisation des bestehenden Teams mehr Effizienz schaffen könnte, z. B. durch die Bildung von Pools von IT-Experten und Beschaffungsexperten. Diese Reorganisation würde es einem IT-Experten ermöglichen, über mehrere Beschaffungsprozesse hinweg zu arbeiten – aber nur an den relevanten, technischen Aspekten, die von anderen Beschaffungsexperten nicht abgedeckt werden können. Darüber hinaus prüft das BeschA neben einer erhöhten Vergütung auch nicht-monetäre Aspekte, die die Arbeit attraktiver machen könnten. Der Ansatz des BeschA könnte auch für andere Vergabeteams Erkenntnisse liefern, auch wenn der Personalmangel in diesen anderen Einheiten möglicherweise nicht so dringlich ist.

Neben der Arbeit mit einem Pooling-Ansatz könnte Deutschland auch die Verteilung von Beschaffungsprojekten überdenken. Eine Studie aus dem Jahr 2014 fand einen Zusammenhang zwischen den Erfahrungen der einzelnen Beschaffer und dem Grad, in dem Beschaffungsprozesse den Vergaberegeln entsprechen. Compliance erfordert die Einhaltung aller Arten von Regeln, die während des Beschaffungsprozesses zu beachten sind, einschließlich Richtlinien und Strategien wie ergänzende politische Ziele. Die Studie kam zu dem Schluss, dass risikoreiche Ausschreibungen von erfahreneren Beschaffern bearbeitet werden sollten. Auf diese Weise können Regeltreue erhöht und die negativen Folgen von Regelverletzungen minimiert werden (Hawkins and Muir, o.J.^[17]). Diese Änderungen könnten den Auftraggebern helfen, ihre Leistungen zu verbessern, indem sie die Beschaffungsprozesse nach Risiko in Bezug auf die übergreifende Beschaffungsstrategie jeder Agentur kategorisieren. In diesem Szenario würde ein Beschaffungsmanager eine Voranalyse durchführen und dann ein Projekt an die Beschaffer verteilen, die das Projekt gut bearbeiten könnten. Dieser Prozess würde Folgendes erfordern: 1) eine ausreichend hohe Anzahl von Projekten zur Verteilung; und 2) einen Pool mit einer ausreichenden Anzahl von Beschaffern, aus dem der Beschaffungsmanager wählen kann.

6.3.5. Deutschland könnte die Stärken seiner öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Beschaffung zusammenbringen, um eine umfassende Strategie zum Aufbau von Kapazitäten zu schaffen

International bewährte Verfahren bieten Leitlinien dafür, welche Lösungen beim Aufbau von Kapazitäten im öffentlichen Auftragswesen am effektivsten sind. Eine OECD-Studie aus dem Jahr 2017 liefert ein umfassendes Paket konkreter Maßnahmen zur Verbesserung der Fähigkeiten eines öffentlichen Dienstes auf der Grundlage guter Praktiken aus OECD-Ländern (OECD, 2017^[3]). Die OECD entwickelte außerdem einen Handlungsplan, der Staaten helfen soll, ihre Anstrengungen zum Kapazitätsaufbau im öffentlichen Auftragswesen strategisch zu planen (OECD, 2016^[15]). Ebenso stellt die EU in ihrer Empfehlung zur öffentlichen Beschaffung eine Checkliste mit Maßnahmen zur Verfügung (Europäische Union, 2017^[10]).

Deutschland könnte auf seinen bestehenden bewährten Praktiken aufbauen und sie miteinander verknüpfen, um den Aufbau von Vergabekapazität durch ein umfassendes Rahmenwerk zu steuern. Neben den genannten Einzelmaßnahmen gibt es in Deutschland einige Beispiele für Pläne zu Aus- und Weiterbildung, die Professionalisierung im Bereich der öffentlichen Beschaffung unterstützen. So hat beispielsweise die für die Umsetzung des E-Procurement zuständige Abteilung in BeschA im Rahmen der Einführung des Projekts einen Trainingsplan erstellt. Zuerst veranstaltete das E-Vergabe Team eine Informationsveranstaltung, um die Anliegen der zukünftigen Nutzer zu klären. Als nächstes erhielten Nutzer gezielte Schulungen, die die Besonderheiten im Alltag von Beschaffern berücksichtigte. (Nicht alle Beschaffer arbeiten hauptberuflich an der Beschaffung, so dass die Trainings auch dazu dienen, Vorteile der e-Vergabe für Nutzergruppen aufzuzeigen, die mit Beschaffung und e-Vergabe weniger vertraut sind. Ebenso verfügten nicht alle Beschaffer über komplexe Vergabekennnisse, so dass sie eine spezielle Schulung zu Vergabethemen benötigten.) Dieses Beispiel ist eines von vielen, das die Grundlage für einen umfassenden Rahmen in Deutschland bilden könnte. Insgesamt geht es darum, wichtige Einflussnehmer innerhalb der verschiedenen deutschen Institutionen von den Vorteilen der Aus- und Weiterbildung im Bereich der öffentlichen Beschaffung zu überzeugen.

Das öffentliche Auftragswesen in Deutschland besteht aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Auftraggebern und Vergabestellen. Zur Gewährleistung ausreichender Flexibilität in diesem System könnte ein Paket von freiwilligen Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten angeboten werden, welches aus einigen der in diesem Abschnitt genannten Elemente besteht:

- ein Kompetenzzentrum für öffentliche Beschaffung, das als eigenständige Institution Auftraggebern nach Bedarf Orientierungshilfen vermittelt
- eine Reihe von Schulungsvorlagen oder Standard-Lehrplänen, die von interessierten Stellen in Anspruch genommen werden können
- ein Portfolio von vergabebezogenen Kursen, die nach Abschluss ein Zeichen der Unterscheidung für Beschaffungsspezialisten darstellen.

Während einige Länder von einem strengen Zertifizierungsmechanismus profitiert haben (siehe Feld 6.6), sollte Deutschland ein Augenmerk auf die Multiplikatorwirkung legen, die zertifizierte Trainings im gesamten Vergabesystem haben können.

Feld 6.6. Zertifizierung der Beschaffungsfähigkeiten in den USA

Die Amerikanische Vergabegesellschaft (American Purchasing Society, APS) ist ein Berufsverband von Beschaffern. Die APS war die erste Organisation, die eine national anerkannte Zertifizierung für Beschaffer eingeführt hat. Die APS bietet drei verschiedene Zertifizierungsprogramme an:

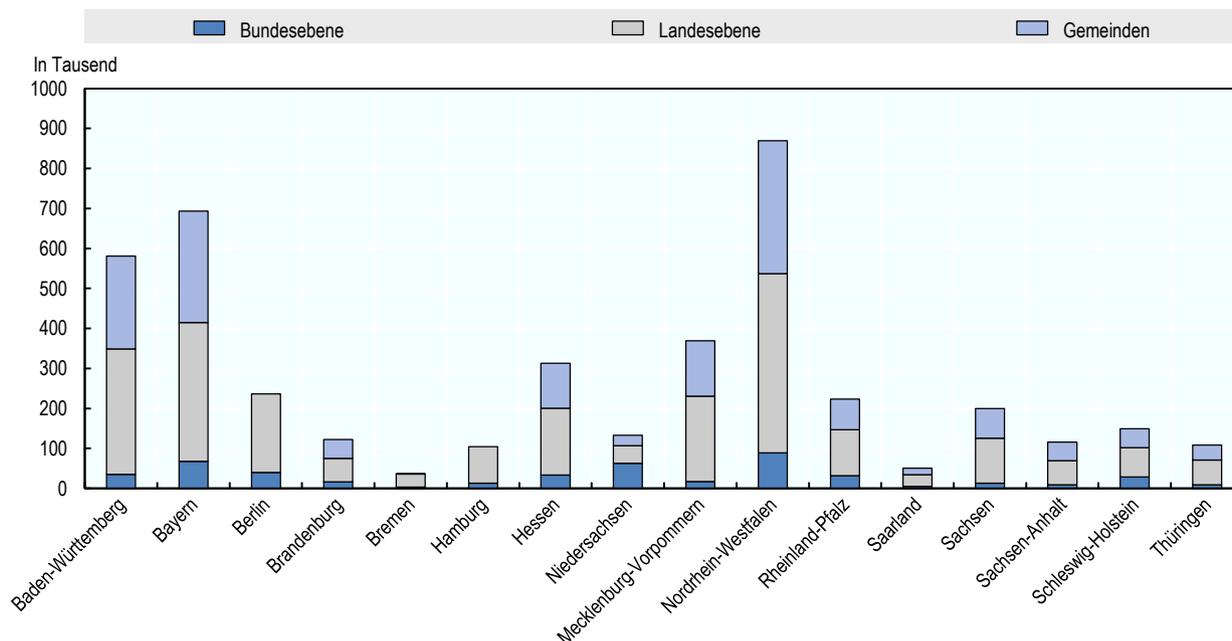
1. das Programm für zertifizierte Beschaffungsprofis (Certified Purchasing Professional Program) richtet sich an Fachleute, die ihre Fähigkeiten als Teil ihrer Tätigkeit in einer Institution verbesserte Praxis im Vergabe- und Lieferkettenmanagement umgesetzt und nachgewiesen haben;
2. das Programm für zertifizierte Vergabemanager (Certified Professional Purchasing Manager Program) richtet sich an Personen in Führungspositionen und an Personen mit Führungserfahrung;
3. das Programm für zertifizierte Vergabeberater (Certified Professional Purchasing Consultant Programme) richtet sich an zertifizierte Vergabeexperten, die beratend zu Beschaffungsvorhaben tätig sind oder Lehrveranstaltungen für Personen außerhalb ihres eigenen Arbeitgebers geben.

Quelle: (OECD, 2013^[22]), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, <https://doi.org/10.1787/9789264197305-en>.

6.4. Vergabekapazitäten auf Ebene der Bundesländer und Kommunen

Der Großteil der öffentlichen Beschaffungsausgaben in Deutschland entfällt auf die subnationale Ebene. Ebenso arbeiten, wie bereits erwähnt, fast 90% der deutschen Beschaffer in Verwaltungen auf subnationaler Ebene (d. h. in den Landesverwaltungen oder in Kommunen). Der Anteil der Mitarbeiter auf den drei deutschen Regierungsebenen wird in Abbildung 6.12 dargestellt.

Abbildung 6.12. Personalbestand auf den drei deutschen Regierungsebenen



Hinweis: Die Zahlen beziehen sich auf einzelne Beschäftigte.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) (2016) Personal des öffentlichen Dienstes,

<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonaloeffentlicherDienst.html>.

Nordrhein-Westfalen (NRW) hat die höchste Bevölkerungszahl aller Bundesländer. NRW verfügt über einen der größten öffentlichen Dienste in Deutschland mit fast 780 000 Mitarbeitern, die in den Verwaltungen der Kommunen und der Landesregierung tätig sind. Auf Platz zwei folgt Bayern mit 625 000 Mitarbeitern im öffentlichen Dienst. Schleswig-Holstein verfügt im Vergleich zur Bevölkerung über einen der größten öffentlichen Dienste in Deutschland, Berlin über einen der kleinsten.

Wie auf Bundesebene gibt es nur begrenzte Informationen darüber, wie viele Mitarbeiter im öffentlichen Dienst in Deutschland öffentliche Aufträge vergeben, also zumindest einen Teil ihrer Zeit als Beschaffer tätig sind. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Auftragswesen im Verhältnis zur Größe des gesamten öffentlichen Dienstes in den einzelnen Ländern steht. In Bremen besteht die für das öffentliche Auftragswesen zuständige Verwaltungseinheit aus zwölf Mitarbeitern, die Vollzeit mit Beschaffung betraut sind. In dieser Abteilung werden jährlich mehr als tausend Beschaffungsvorhaben abgewickelt. Darüber hinaus gibt es in Bremen weitere Auftraggeber unterschiedlicher Größe. Die meisten Mitarbeiter, die in diesen Institutionen öffentliche Aufträge vergeben, haben neben der Beschaffung auch andere Aufgaben. Bremen schätzt, dass mehrere hundert Beschäftigte zumindest in Teilzeit öffentliche Aufträge vergeben. Auch in NRW liegen keine zuverlässigen Informationen über die Anzahl der Beschaffer vor. NRW schätzt, dass in der örtlichen Landesverwaltung 4 000 bis 5 000 Beschaffer beschäftigt sind.

6.4.1. Bundesländer haben erfolgreiche Initiativen zu Trainings und Kapazitätsaufbau entwickelt

In Kapitel 2 dieses Berichts werden die spezifischen und vielfältigen Anforderungen an das öffentliche Auftragswesen auf Landesebene in Deutschland hervorgehoben. Diese Anforderungen beschreiben spezifische Leitlinien und Anstrengungen zum Aufbau von Kapazitäten für jedes Bundesland. Die meisten Bundesländer verfügen über eine Fülle von Ressourcen zur Unterstützung ihrer Beschaffer, wie z. B. spezifische Leitfäden, Vorlagen, Kontaktstellen, institutionalisierte Kompetenzzentren und Akademien. So bietet NRW mehrere kurze Leitfäden, die komplexe Anforderungen Schritt für Schritt aufschlüsseln. Diese Leitfäden haben Beschaffern im Bundesland geholfen, bestimmte detaillierte und komplexe Anforderungen wie Mindestlohngesetze und ILO-Arbeitsnormen bei öffentlichen Aufträgen umzusetzen (Vergabe.NRW, o.J.^[23]). Als 2017 das neue Beschaffungsrecht in Kraft trat, organisierten die Institutionen der Bundesländer Workshops und Austausch mit anderen Beschaffern, um die Auftraggeber über die Änderungen zu informieren. Häufig dienten die mit der öffentlichen Beschaffung beauftragten Institutionen auch als Kontaktstellen, die für Fragen anderer Institutionen zur Verfügung standen. Ministerien auf verschiedenen staatlichen Ebenen entwickelten außerdem Rundschreiben, Leitfäden und Handbücher und verteilten sie ad hoc. Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in den Bundesländern verfügbare Unterstützung und Beratung zum Thema öffentliche Beschaffung.

Tabelle 6.2. Unterstützung in der Vergabepraxis auf Länderebene in Deutschland

	Leitfaden für die Beschaffung und Vergabe	Standard-dokumente oder Formulare	Helpdesk oder Kontaktstelle für Fragen	Auftrags-beratungsstelle	Verwaltungsakademie auf Landesebene mit Kursen zu öffentlicher Beschaffung	Fachhochschule für die Verwaltung
Bayern	Ja	Ja	Ja, nicht klar, ob für Kommunen	Ja	Keine Abdeckung von Beschaffungsthemen	Ja; unklar, inwieweit Kurse zu Beschaffung angeboten werden
Baden-Württemberg	Ja, für Bauleistungen und die kommunale Ebene	Ja	Ja, nicht klar, für wen	-	Ja	Ja; unklar, inwieweit Kurse zu Beschaffung angeboten werden
Berlin	Ja	Ja	Kein einzelner Schwerpunkt, aber für bestimmte Bereiche verfügbar	Ja, für bestimmte Bereiche	Ja	-
Brandenburg	Ja, getrennt nach Arbeiten und Dienstleistungen	Ja	-	Ja	Ja	Ja; unklar, inwieweit Kurse zu Beschaffung angeboten werden
Bremen	-	Ja	-	Ja, keine separate Institution	Ja; Abdeckung von Beschaffungsthemen unklar	Ja; unklar, inwieweit Kurse zu Beschaffung angeboten werden
Niedersachsen	Ja	Ja	Ja	-	-	Ja; unklar, inwieweit Kurse zu Beschaffung angeboten werden
Nordrhein-Westfalen	Ja, kostet EUR 79,50	Ja	Ja	Ja, einige Funktionen	Ja	Ja, Kurse um Thema Vergabe vorhanden
Rheinland-Pfalz	Online-Informationsportal	-	Ja, Status unklar	Ja, Status unklar	Ja	Ja; unklar, inwieweit Kurse zu Beschaffung angeboten werden
Sachsen	Ja, für die kommunale Ebene	Sehr begrenzt	-	-	Ja	Ja; unklar, inwieweit Kurse zu Beschaffung angeboten werden
Schleswig-Holstein	Ja	Ja	-	Ja	Ja; Abdeckung von Beschaffungsthemen unklar	Ja, Kurse um Thema Vergabe vorhanden

Quelle: Zusammenstellung der Autoren auf der Grundlage von Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen sowie Internetrecherche.

Im Allgemeinen spiegelt die institutionelle Struktur, die mit dem Aufbau von Kapazitäten für den öffentlichen Dienst auf Länderebene, einschließlich der Arbeitskräfte im öffentlichen Auftragswesen, beauftragt ist, die Struktur auf Bundesebene wider. Es gibt keinen spezialisierten Karriereweg für Beschaffer. Ein großer Teil der Beschäftigten im öffentlichen Beschaffungswesen stammt aus dem

allgemeinen öffentlichen Dienst. Ähnlich wie auf Bundesebene beginnen Neueinsteiger im öffentlichen Dienst der Länder ihre Karriere oft mit einem Fachstudium der Verwaltungswissenschaften. Zur Förderung des öffentlichen Dienstes auf Landesebene können diese Mitarbeiter eine Ausbildung an der Verwaltungsakademie ihrer Länder oder ein Masterstudium an der Verwaltungshochschule absolvieren. Wie auf Bundesebene ermöglicht die an diesen Einrichtungen auf Landesebene durchgeführte Aus- und Weiterbildung nur einen Dienst in der Landesverwaltung. Quereinsteiger können jedoch je nach Art ihrer bisherigen Ausbildung dem öffentlichen Dienst beitreten.

In der Regel verfügen die Kommunen nicht über zentrale Bildungseinrichtungen. Mitarbeiter dieser Verwaltungsebene werden in der Regel am Arbeitsplatz ausgebildet oder treten nach Abschluss ihrer Ausbildung in anderen Bereichen in den Dienst ein. Diese Vereinbarung veranschaulicht die Schwierigkeiten der Zentralregierung bei der Gestaltung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau auf Landes- oder Bundesebene, die sich auf die Professionalisierung der Beschaffung auf kommunaler Ebene auswirken können.

Darüber hinaus gibt es in vielen Bundesländern **Auftragsberatungsstellen**. Diese spezialisierten Zentren haben in den verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Strukturen und Portfolios. Die Beratungsstellen bieten Orientierungshilfe zu allen Aspekten der öffentlichen Beschaffung. Ihre Leitlinien richten sich in der Regel an Unternehmen, werden aber auch häufig von Mitgliedern des öffentlichen Dienstes genutzt. Die meisten Auftragsberatungsstellen werden von der örtlichen **Industrie- und Handelskammer (IHK)** unterstützt. Allerdings beteiligen sich die Landesverwaltungen oft an der Beratung. Die regionale oder lokale öffentliche Verwaltung ist oft Mitsponsor der Auftragsberatungsstellen, insbesondere in Fällen, in denen die Zentren auf Beschaffer und nicht auf Unternehmen ausgerichtet sind. In einigen Ländern gibt es eine Auftragsberatungsstelle für das gesamte Bundesland (z. B. in Sachsen). In anderen Ländern wie Bayern arbeiten mehrere lokale Beratungsstellen für öffentliche Beschaffung mit Kommunen zusammen. In Schleswig-Holstein betreut die Auftragsberatungsstelle vor allem die öffentliche Hand. In Sachsen konzentriert sich die Auftragsberatungsstelle sowohl auf den öffentlichen Dienst als auch auf die Privatwirtschaft, mit guten Ergebnissen. Mit über zwei Jahrzehnten Erfahrung ist Sachsen ein gutes Beispiel dafür, wie diese Auftragsberatungsstellen professionelle Vergabeprozesse in der öffentlichen Verwaltung und in der Privatwirtschaft unterstützen können (siehe Feld 6.7).

Feld 6.7. Die Auftragsberatungsstelle Sachsen

Die Auftragsberatungsstelle Sachsen e.V. (ABSt) berät Behörden, Unternehmen und Interessengruppen bei der professionellen Durchführung öffentlicher Beschaffung. Ähnlich wie die Kompetenzzentren auf Bundesebene wie die KNB oder KOINNO unterstützt die ABSt die Auftraggeber bei Bedarf bei der Unterstützung spezifischer Beschaffungsvorhaben. Darüber hinaus unterstützt die ABSt nicht nur fachliche Aspekte, sondern auch alle Aspekte der öffentlichen Beschaffung.

Die ABSt wurde 1994 gegründet. Nach öffentlichem Recht sind mehrere Organisationen als Träger der ABSt tätig. Dazu gehören: die örtlichen Industrie- und Handelskammern in Dresden, Chemnitz und Leipzig, die Architekturkammer Sachsen und der Freistaat Sachsen, vertreten durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA). Die zuständigen Mitarbeiter in der ABSt sind Juristen und Betriebswirte. Der Hauptsitz der ABSt befindet sich in Dresden. Darüber hinaus bietet die ABSt monatliche Sprechstunden in Chemnitz und Leipzig (ABSt Sachsen e.V., o.J.^[24]).

Das Leistungsspektrum der ABSt reicht von Informationen über neue Gesetze, Vorschriften und Gerichtsentscheidungen bis hin zu Schulungen und On-Demand-Support. Die Unterstützung umfasst die Hilfe der Behörden bei der Durchführung von Beschaffungsverfahren und die Beratung von Unternehmen und Behörden bei Beschwerden. Im Jahr 2018 bot die ABSt außerdem sechs Seminare (Schulungen) an.

Bei der Unterstützung eines Beschaffungsprozesses geht die ABSt über eine Beratung zu Rechtssicherheit hinaus und wendet ein Coaching-Konzept an, das den gesamten Beschaffungszyklus umfasst. Das Institut überprüft die Ausschreibungsunterlagen auf ihre Rechtskonformität, berät aber auch inhaltlich (z. B. bei der Gestaltung von Auswahlkriterien). Die ABSt übernimmt auch Aspekte der Beschaffung wie Kommunikation, Veröffentlichung des Angebots, Abruf zusätzlicher Informationen von den Bietern und mehr. Die Beratung ist bis zu einer Stunde kostenlos. Benötigt ein Beschaffungsvorhaben zusätzliche Zeit, wird die ABSt durch einen Einzelvertrag vergütet. (ABSt Sachsen e.V., o.J.^[25]; ABSt Sachsen e.V., o.J.^[26]).

Die ABSt qualifiziert auch potenzielle Auftragnehmer für die Teilnahme an einer Ausschreibung. Unternehmen, die im Besitz des ABSt-Zertifikats sind, müssen nur dieses Zertifikat als Qualifikationsnachweis einreichen und nicht die gesamte Dokumentation. Zum Erhalt einer Präqualifikationsbescheinigung müssen Unternehmen einen Antrag bei der ABSt auf der Grundlage einer Reihe von Dokumenten stellen. Die ABSt prüft die Dokumentation und nimmt die präqualifizierten Unternehmen in eine Online-Datenbank auf, die ganz Deutschland abdeckt. Der Prozess kostet 180 EUR zuzüglich einer Verwaltungsgebühr von 50 EUR, die an die örtliche Industrie- und Handelskammer geht. Bei einer späteren, erneuten Anmeldungen ist die Gebühr geringer (130 EUR plus 50 EUR) (ABSt Sachsen e.V., o.J.^[27]).

Als eingetragener Verein wird die ABSt von einem Vorstand mit drei Vorstandsmitgliedern geleitet. Diese Vorstandsmitglieder kommen aus Wirtschaft und von staatlicher Seite und verdeutlichen die enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Bereichen innerhalb der ABSt. Der derzeitige Vorsitzende der ABSt ist zugleich Geschäftsführer der Handwerkskammer Dresden, sein Stellvertreter ist Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Dresden. Der zweite Stellvertreter der ABSt ist der für die Beschaffung zuständige Mitarbeiter des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr von Sachsen (ABSt Sachsen e.V., o.J.^[28]).

Quelle: ABSt Sachsen (o.J.), Website, www.abstsachsen.de.

6.4.2. Die Herausforderungen auf Landesebene in Deutschland haben praktische Lösungen hervorgebracht, die Maßnahmen auf allen Ebenen des öffentlichen Beschaffungssystems inspirieren können

Befragungen mit Vergabestellen auf Landesebene in Deutschland zeigen eine Reihe spezifischer Herausforderungen auf. Während die Bundesländer, die den OECD-Fragebogen für diese Vergabestudie beantwortet haben, recht unterschiedlich sind, haben sich gemeinsame Themen ergeben. In vielen Fällen haben Bundesländer Kapazitätsprobleme erwähnt. Für viele Bundesländer waren diese Kapazitätsherausforderungen ein Anreiz, nach praktischen Lösungen zu suchen, die der anstehenden Herausforderung gerecht werden, ohne jedoch Landeshaushalte zu belasten.

Auch wenn ein Großteil der öffentlichen Beschaffung in Deutschland auf subzentraler Ebene erfolgt, sind die Vergabestellen – insbesondere in den Kommunen – relativ klein. Die große Anzahl und das Volumen der öffentlichen Aufträge in Deutschland verteilen sich auf eine große Anzahl von Auftraggebern. Häufig wird die Vergabe nicht von entsprechenden Vollzeitbeschaffern oder Fachleuten durchgeführt. Das bedeutet, dass diese Mitarbeiter nur selten Beschaffungen durchführen, was das Risiko erhöht, mit den aktuellen Anforderungen und bewährten Verfahren nicht Schritt halten und auch nicht auf Erfahrungen aufbauen zu können. Die Beschaffer in diesen kleinen Behörden haben auch weniger Zeit und Anreize, sich dem Aufbau von Kapazitäten, zum Beispiel der Ausbildung, zu widmen. Nicht-vergabebezogene Aufgaben fordern ständig Aufmerksamkeit. Darüber hinaus ist die Wahrscheinlichkeit, neu erworbene Erkenntnisse zum Thema Aus- und Weiterbildung anzuwenden, gering, da es von Führungskräften nur geringe Anerkennung gibt. Ein Beispiel aus Schleswig-Holstein verdeutlicht diese Tatsache. Erhöhte Anforderungen und Anweisungen wie ergänzende politische Ziele stellen für viele kleine Auftraggeber oft eine überwältigende Herausforderung dar. Neben den ohnehin schon komplexen „Grundanforderungen“ an die Durchführung eines gesetzeskonformen Beschaffungsprozesses auf Bundes- und Landesebene müssen die Behörden mit diesen neuen Anforderungen jonglieren. Zur Unterstützung dieser kleinen Auftraggeber hat Schleswig-Holstein einen speziellen Leitfaden entwickelt. Darüber hinaus verlangt Schleswig-Holstein von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes, dass sie sich weiterbilden.

Mehrere Bundesländer sehen in der Zentralisierung der öffentlichen Beschaffung eine Chance für eine zunehmende Professionalisierung der Beschaffer. Allerdings sehen einige Länder wie Berlin auch, wie die Zentralisierung den Bedarf an gezieltem Kapazitätsaufbau und Schulungen erhöht. Aus der Sicht eines kleinen, kapazitätsschwachen öffentlichen Auftraggebers kann die Möglichkeit der Inanspruchnahme zentraler Einkaufsdienste Ressourcen für andere Aufgaben freisetzen. Darüber hinaus ermöglicht die Zentralisierung oft kleineren Vergabebehörden, Einsparungen zu realisieren (siehe Kapitel 3). Aus Sicht der zentralen Vergabestelle bedeutet jede zusätzliche „Kundenbehörde“ eine größere Chance, aus Erfahrungen zu lernen und Skaleneffekte zu erzielen, wenn Rahmenverträge einen höheren Marktanteil abdecken. Die Beschaffer in zentralen Vergabestellen müssen eine spezielle Schulung erhalten, um alle Vorteile der Zentralisierung der öffentlichen Beschaffung nutzen zu können. Bremen ist ein Bundesland, das sich um eine Zentralisierung seiner Vergabeverfahren bemüht hat. Eine Umstrukturierung der Einheiten, die die Beschaffungsvorhaben bearbeiten, war Teil dieser Bemühungen, wie in Feld 6.8 beschrieben.

Feld 6.8. Überdenken des Arbeitsablaufs für eine effiziente öffentliche Beschaffung in Bremen

In der Freien Hansestadt Bremen hat die Neustrukturierung der Arbeitsabläufe in der zentralen Beratungsstelle zur Unterstützung von Auftraggebern bei der rechtlichen Gestaltung ihrer Beschaffungsvorhaben zu einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung beigetragen. Die öffentliche Beschaffung wurde in den letzten Jahren schrittweise und organisch in der Bremer Institution für öffentliche Gebäude und Immobilien (*Immobilien Bremen, IB*) zentralisiert. Andere Institutionen des relativ kleinen Stadtstaates haben die Expertise von IB in Anspruch genommen, um bei der Beschaffung von Bauleistungen und anderen komplexen Beschaffungsvorhaben zu helfen. Heute unterstützt IB bei Beschaffungsvorhaben und Rahmenverträgen die gesamte Verwaltung in Bremen. 80% der von IB abgewickelten Beschaffungsvorhaben beziehen sich nach wie vor auf Bauleistungen; 20% beziehen sich auf Waren und Dienstleistungen.

Die Unterstützung bei den Beschaffungsvorhaben ist im Einkaufs- und Vergabezentrum (EVZ) innerhalb des IB konzentriert. Diese Einheit wiederum gliedert sich in zwei Gruppen, 1) Beschaffungsexperten, die Einheiten mit geringer Kapazität bei der Erstellung technischer Spezifikationen unterstützen, und 2) Rechtsexperten, die die rechtliche Konformität von Beschaffungsvorhaben überprüfen.

In der Vergangenheit konzentrierte sich jeder der Mitarbeiter der juristischen Gruppe auf einen bestimmten Teil des Beschaffungszyklus und behandelte ausschließlich diese Aspekte. Das führte zu Engpässen – wenn es bei den mit der Veröffentlichung von Ausschreibungsmöglichkeiten betrauten Mitarbeitern Verzögerungen gab oder diese krank waren, konnten alle mit den folgenden Schritten beauftragten Mitarbeitern nicht mit ihrem Anteil fortfahren. Nach einem Führungswechsel in der Abteilung wurde dieser Prozess geändert. Nach und nach wurden Mitarbeiter zu Fallmanagern ausgebildet, die in der Lage sind, den gesamten Beschaffungsprozess für ein bestimmtes Projekt von Anfang bis Ende zu übernehmen. Abgesehen vom Leiter der Abteilung beschäftigt die Abteilung jetzt:

- sieben Fallmanager, die den gesamten Beschaffungsprozess abdecken
- zwei Spezialisten für Analyse- und Vergabekriterien sowie für komplexe Fälle
- zwei Manager, die für die Veröffentlichung der Angebote und die Bearbeitung der eingereichten Angebote verantwortlich sind.

Durch diese Lösung wurden nicht nur Engpässe beseitigt. Darüber hinaus trug sie dazu bei, Beschaffungsvorhaben im Hinblick auf die damit verbundenen Risiken zu identifizieren und den verschiedenen Fallmanagern zuzuordnen, was die Effizienz und Gesamtqualität der Verfahren erhöhte. Spezialisten leisten ihren Beitrag bei Bedarf bei komplexeren Fällen. In ähnlicher Weise behandeln erfahrenere Fallmanager heute risikoreichere Fälle.

Als IB anfang, seine Prozesse zu reformieren, hatte der Abteilungsleiter politische Unterstützung von seinen Vorgesetzten, sah sich aber auch mit Widerstand seiner Mitarbeiter konfrontiert. Diese Ressentiments wurden durch eine klare Darstellung der Vorteile und Möglichkeiten für den einzelnen Beschaffer überwunden, wie z. B. die Möglichkeit, zusätzliche Verantwortung zu übernehmen und Schulungen zu absolvieren. Dieser Fall zeigt auch, wie wichtig Führung und Begleitung für ein erfolgreiches Management eines solchen Veränderungsprozesses ist.

Diese Umstrukturierung ist im Kontext eines politischen Vorstoßes für eine stärkere Zentralisierung im Bereich der öffentlichen Beschaffung zu sehen. Während die Zentralisierung der Beschaffung in IB ad hoc erfolgte, arbeitet die Bremer Regierung nun an der Formalisierung der Beschaffungsbeziehungen. Das bedeutet, dass IB derzeit mit den Institutionen in Bremen, für die IB bereits Beschaffungsverfahren durchgeführt hat, formelle Vereinbarungen aushandelt. Im Rahmen dieses Formalisierungsprozesses plant Bremen, Art und Umfang der Beschaffungsverfahren im ganzen Land zu verbessern.

Quelle: Immobilien Bremen.

Die Vergaberechtsreform 2016 stellte die Beschaffungsinstitutionen der Bundesländer vor Herausforderungen, da die Verfahren an ein neues Regelwerk angepasst werden mussten. Der Monitoringbericht der Bundesregierung über die Umsetzung der EU-Richtlinien 2014 fasst eine Reihe von Herausforderungen zusammen, vor denen die Länder stehen (Bundesregierung, 2017^[12]). Die Antworten zeigen, dass sich die Herausforderungen nicht auf komplexe Beschaffungsverfahren im Zusammenhang mit ergänzenden politischen Zielen beschränken. Die folgenden Aktivitäten wurden für die Länder als problematisch eingestuft:

- Schätzung des Wertes eines Beschaffungsprojekts in der Planungsphase, um festzustellen, welche Regeln gelten (über oder unter dem EU-Schwellenwert) – insbesondere für Bauleistungen.
- Wann und wie Bieter nach zusätzlichen Informationen gefragt werden können.
- Wo in den Bundesländern formelle Widersprüche vor Gericht erhoben wurden, bezogen sich diese oft auf die Frage, ob die gewählte Beschaffungsstrategie richtig angewendet wurde (z. B. Niedersachsen).
- Wie und welche Art von Dokumenten wo veröffentlicht werden sollen (Thüringen).
- Wie man Angebote vergleicht (Sachsen-Anhalt).

Mehrere Bundesländer wünschen sich eine weitere Aktualisierung des jüngsten Vergaberechts, um zusätzliche Details des Beschaffungsprozesses festzulegen. Während der Zweck des föderalen Monitoringberichts darin bestand, alle Probleme in der Umsetzung des neuen Rechtsrahmens aufzuzeigen, illustrieren die Antworten, dass der Fokus vor allem auf der Einhaltung der Gesetze liegt. Strategische Aspekte der Beschaffungsverfahren und die Frage, wie das beste Preis-Leistungs-Verhältnis im weiteren Sinne erreicht werden kann, waren den Befragten weniger wichtig (Bundesregierung, 2017^[12]).

Handlungsvorschläge

In Deutschland gibt es ein öffentliches Beschaffungswesen mit vielen verschiedenen Auftraggebern und kein einheitliches Profil der Beschaffer. Darüber hinaus steht die Belegschaft im öffentlichen Beschaffungswesen in Deutschland vor einer oft wiederkehrenden Herausforderung. Diese Herausforderung besteht in der Spannung zwischen zwei Aspekten des öffentlichen Beschaffungssystems. Erstens verfolgt Deutschland eine komplexere Beschaffungspolitik mit komplexeren Anforderungen (z. B. zentralisierte Beschaffung und strategische Beschaffungsziele), die idealerweise von spezialisierten Experten für öffentliche Beschaffung umgesetzt werden sollten. Zweitens werden bisher Beschaffungsvorhaben vor allem von generalistisch geschulten Mitarbeitern durchgeführt. Zur Verbesserung der Situation schlägt dieses Kapitel die Einrichtung einer Reihe von unterstützenden Maßnahmen vor, die von öffentlichen Auftraggebern oder einzelnen Beschaffern freiwillig in Anspruch genommen werden können. Auf diese Weise können Auftraggeber mit geringerer Kapazität gezielt unterstützt werden, während die bewährten Verfahren der stärkeren Einheiten im gesamten System verbreitet werden können.

Die folgenden Maßnahmen werden vorgeschlagen:

- Schaffung einer zentralen, allgemein ausgerichteten Anlaufstelle auf Bundesebene für öffentliche Beschaffung. Diese Kontaktstelle kann die Koordinierung eines Netzwerkes von Beschaffern ermöglichen, den Wissensaustausch fördern und eine bedarfsgerechte Beratung ermöglichen. Deutschland könnte erwägen, bestehende Institutionen in diese Bemühungen einzubeziehen, darunter das Forum Vergabe, das Deutsche Vergabernetzwerk und Universitäten oder die Abteilung für öffentliche Beschaffung im Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME). Vertreter dieser Institutionen könnten am Wissensaustausch und an Veranstaltungen teilnehmen und wertvolle Anregungen aus der Praxis geben.
- Entwicklung eines Satzes von Standard-Lehrplänen für Schulungen zu Beschaffungsthemen, die als Maßstab für angemessene entsprechende Trainings durch öffentliche oder private Anbieter dienen können.
- Entwicklung von Beispielprofilen für Beschaffungsrollen und die Erwägung, ob die Implementierung eines Karrierepfades für Beschaffer sinnvoll wäre – z. B. durch eine Rotation zwischen Vergabestellen in verschiedenen Institutionen.
- Entwicklung eines Portfolios von Schulungskursen für das öffentliche Beschaffungswesen, z. B. durch ein Kompetenzzentrum für allgemeine Beschaffung oder BAKöV. Diese Schulungen könnten ein „Certificate Light“ für Beschaffungsexperten im öffentlichen Dienst sein.
- Unterstützung der öffentlichen Auftraggeber bei der Überwachung ihrer Beschaffungsleistung, z. B. durch die Entwicklung eines Instruments zur Selbsteinschätzung.
- Gezielte Unterstützung kleinerer Behörden oder Behörden mit geringer Kapazität auf allen Ebenen auf Grundlage einer Bedarfsanalyse.

Gesetzestexte

Bundesbeamtengesetz (BBG), http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BBG.pdf.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) vom 13. September 2005, zuletzt geändert durch Änderungstarifvertrag Nr. 13 vom 24. November 2016, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/themen/oeffentlicherDienst/tarifvertraege/TVoeD.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Literaturverzeichnis

- ABSt Sachsen e.V. (o.J.), *Amtliches Verzeichnis präqualifizierter Unternehmen (AVPQ)*, <https://www.abstsachsen.de/pq/> (accessed on 30 January 2018). [27]
- ABSt Sachsen e.V. (o.J.), *Beratung*, <https://www.abstsachsen.de/beratung/> (accessed on 30 January 2018). [25]
- ABSt Sachsen e.V. (o.J.), *Herzlich Willkommen*, <https://www.abstsachsen.de/> (accessed on 5 February 2018). [24]
- ABSt Sachsen e.V. (o.J.), *Über uns*, <https://www.abstsachsen.de/ueberuns/> (accessed on 5 February 2018). [28]
- ABSt Sachsen e.V. (o.J.), *Vergabebüro*, <https://www.abstsachsen.de/vergabebuero/> (accessed on 30 January 2018). [26]
- Berger, F. et al. (2016), "Evaluierung des Kompetenzzentrums Innovative Beschaffung", http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/evaluierung-kompetenzzentrums-innovative-beschaffung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (accessed on 14 November 2017). [21]
- Bundeskartellamt (2017), *Tätigkeitsbericht 2015-2016*. [13]
- Bundesregierung (2017), *Monitoring-Bericht der Bundesregierung zur Anwendung des Vergaberechts 2017*, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/monitoring-bericht-der-bundesregierung-zur-anwendung-des-vergaberechts-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (accessed on 3 November 2017). [12]
- Charron, N., C. Dahlström and V. Lapuente (2017), "Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes", *The Journal of Politics*, Vol. 79/January, <http://dx.doi.org/10.1086/687209>. [5]
- Eßig, M. and M. Schaupp (2016), *Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland – Darstellung der wichtigsten Ergebnisse*, https://www.koinno-bmwi.de/fileadmin/user_upload/publikationen/Erfassung_des_aktuellen_Standes_der_innovativen_oeffentlichen_Beschaffung....pdf (accessed on 2 February 2018). [11]

- Europäische Kommission (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*, <http://dx.doi.org/10.2776/311087>. [14]
- Europäische Union (2017), *Commission Recommendation 2017/1805 of 3 October 2017 on the professionalisation of public procurement - Building an architecture for the professionalisation of public procurement*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN> (accessed on 1 February 2018). [10]
- Hawkins, T. and W. Muir (o.J.), "An Exploration of Knowledge-based Factors Affecting Procurement Compliance", *Journal of Public Procurement*, Vol. 14/1, pp. 1-32, http://www.ippa.org/images/JOPP/vol14/issue1/Article_1_Hawkins_Muir.pdf (accessed on 25 January 2018). [17]
- Kauppi, K. and E. van Raaij (2015), "Opportunism and Honest Incompetence—Seeking Explanations for Noncompliance in Public Procurement", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25/3, pp. 953-979, <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mut081>. [4]
- KOINNO (o.J.), *Unsere Leistungen*, <https://www.koinno-bmwi.de/koinno/unsere-leistungen/> (accessed on 13 February 2018). [20]
- Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (o.J.), *Nachhaltige Beschaffung - Allgemeines*, http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Allgemeines/allgemeines_node.html#doc3705418bodyText1 (accessed on 11 February 2018). [18]
- Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (o.J.), *Schulungen zur nachhaltigen Beschaffung*, http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Schulungen/schulungen_node.html#doc5160128bodyText1 (accessed on 13 February 2018). [19]
- MAPS (2018), *Methodology for Assessing Procurement Systems*, <http://www.mapsinitiative.org/methodology/> (accessed on 19 June 2017). [8]
- MAPS (in Kürze erscheinend), *Methodology for Assessing Procurement Systems: Supplementary Module Professionalization*. [9]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [2]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [3]
- OECD (2016), *Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: Capacity*, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2008%20Capacity.pdf>. [6]
- OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en>. [1]

- OECD (2016), *Roadmap: How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy*, [15]
<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf>.
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, [7]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, [16]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD (2013), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [22]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en>.
- Vergabe.NRW (o.J.), *Servicestelle TVgG NRW*, <https://www.vergabe.nrw.de/servicestelle-tvgg-nrw> (accessed on 14 February 2018). [23]

Anmerkungen

¹ <https://www.procurementinet.org/>

² Der Anteil am Volumen ist nicht ohne Weiteres verfügbar.

³ Die übergreifende Kategorie jeder Person, die in einer öffentlichen Einrichtung arbeitet, ist unabhängig vom Status die eines Beamten.

⁴ Siehe <https://www.bsq.ox.ac.uk/international-civil-service-effectiveness-index>

⁵ <https://www.ifos-bund.de/>

⁶ <https://www.koinno-bmw.de/koinno/das-kompetenzzentrum/siegerkonzepte/>

⁷ Den Befragungen zufolge würden die IT-Profis in diesem Beispiel den Band 11 des Tarifvertrags für den Bund (z. B. Entgeltgruppe 11, Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst) erhalten. Der in Band 11 angebotene Monatslohn liegt nach dem neuesten Tarifvertrag zwischen 3 168,10 und 4 955,97 EUR.

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in ihrer Art einzigartiges Forum, in dem Regierungen gemeinsam an der Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen der Globalisierung arbeiten. Die OECD ist auch Vorreiterin bei den Bemühungen, neue Entwicklungen und Aufgaben besser zu verstehen und die Regierungen dabei zu unterstützen, Antworten auf diese Herausforderungen zu finden. Dazu gehören Corporate Governance, die Informationsökonomie sowie die Bevölkerungsalterung. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, Erfahrungen aus verschiedenen Politikbereichen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, gute Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedsländer sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Lettland, Litauen, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, die Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Union beteiligt sich an der Arbeit der OECD.

OECD Publishing sorgt für eine weite Verbreitung der Ergebnisse der statistischen Erhebungen und Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie der von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

Öffentliche Vergabe in Deutschland

STRATEGISCHE ANSATZPUNKTE ZUM WOHL DER MENSCHEN UND FÜR WIRTSCHAFTLICHES WACHSTUM

Als größte Volkswirtschaft in Europa verfügt Deutschland über einen der größten öffentlichen Beschaffungsmärkte, der ca. 15% des Bruttoinlandsprodukts (500 Milliarden Euro) umfasst und sich zudem in vielfältiger Weise auf Wirtschaft und Gesellschaft auswirkt. Diese Studie analysiert den Einfluss von öffentlicher Vergabe auf das Wohl der Bevölkerung, mit einem Fokus auf sechs Gebiete: wirtschaftliche Auswirkungen der öffentlichen Beschaffung, rechtliches Rahmenwerk und Steuerung von Vergabe, Zentralisierung, elektronische Vergabe, strategische Beschaffung und Humankapital. Außerdem enthält diese Studie eine Analyse der öffentlichen Beschaffung zum einen auf Bundesebene - vor allem aber auf der Ebene der Länder und Kommunen. Denn fast 80% des Gesamtvolumens der öffentlichen Beschaffung entfällt auf Ländern und Kommunen.

Diese Publikation kann online eingesehen werden unter: <https://doi.org/10.1787/48df1474-de>.

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält.

Weitere Informationen finden Sie unter: www.oecd-ilibrary.org.



ISBN 978-92-64-71389-5

