

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.

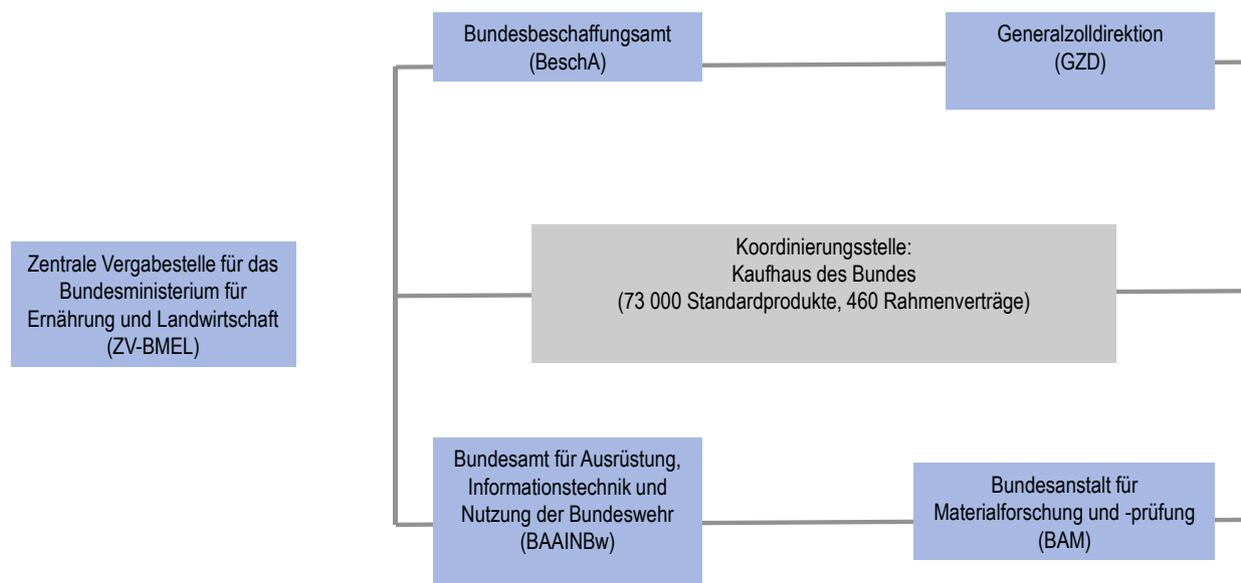
In diesem Kapitel werden Zentralisierungsstrategien in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene diskutiert und Möglichkeiten zur weiteren Steigerung ihrer Wirksamkeit aufgezeigt. Wie im Folgenden hervorgehoben wird, bestehen Möglichkeiten zur Steigerung der Wirksamkeit sowohl im Hinblick 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, Beleuchtungsanordnung
- Optisches, optisches 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.

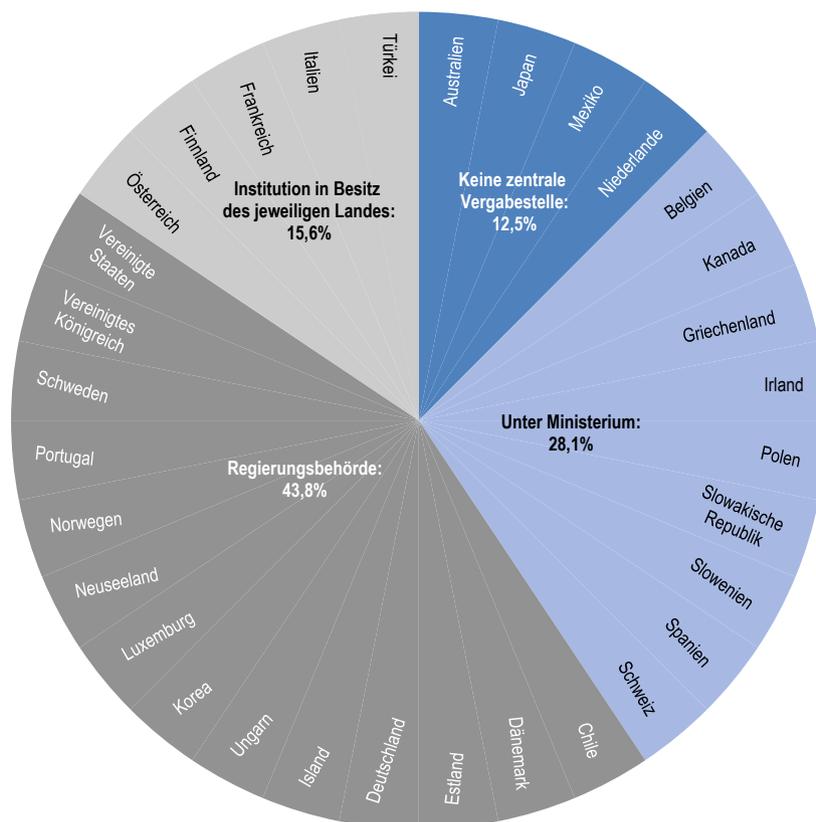
Die zentralen Vergabestellen auf Bundesebene könnten die Wirksamkeit von Bündelungsstrategien erhöhen, indem sie ihre Beziehungen zu KdBs Führungsebene weiter institutionalisieren. Eine solche Angleichung von Zielen ist gerade für die von BeschA verwalteten Produkte sinnvoll, weil diese standardisierbaren 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>.

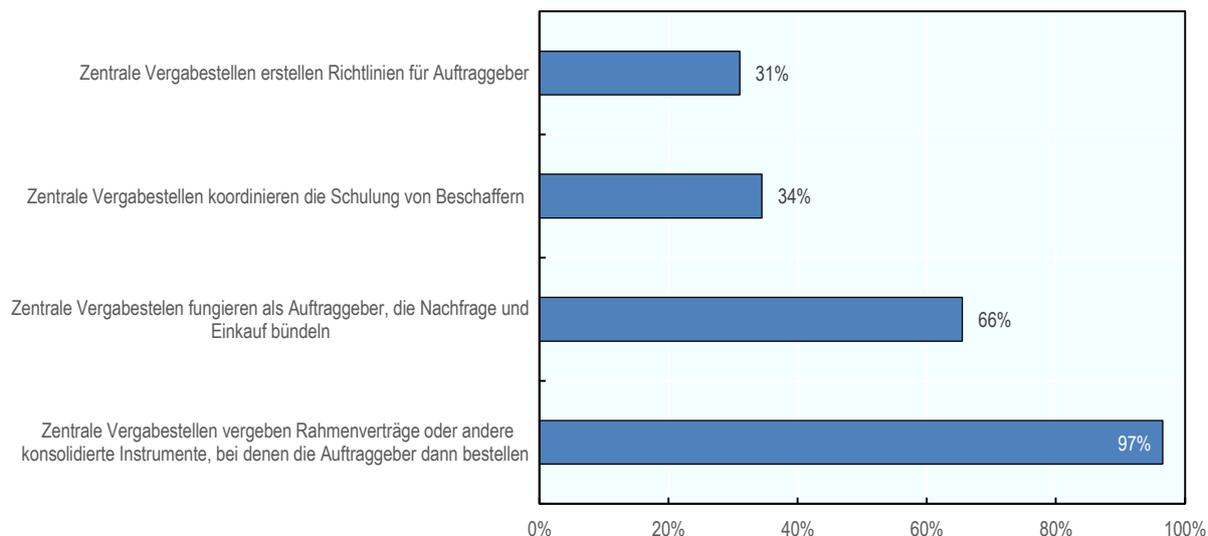
Während die einzelnen Verwaltungseinheiten in Australien volle Teilhabe, Kontrolle und die Verantwortung für ihre jeweilige IT Beschaffung behalten, ist die Agentur für Digitale Transformation (Digital Transformation Agency) für die Definition des übergeordneten IT Vergaberahmens verantwortlich. Die 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.

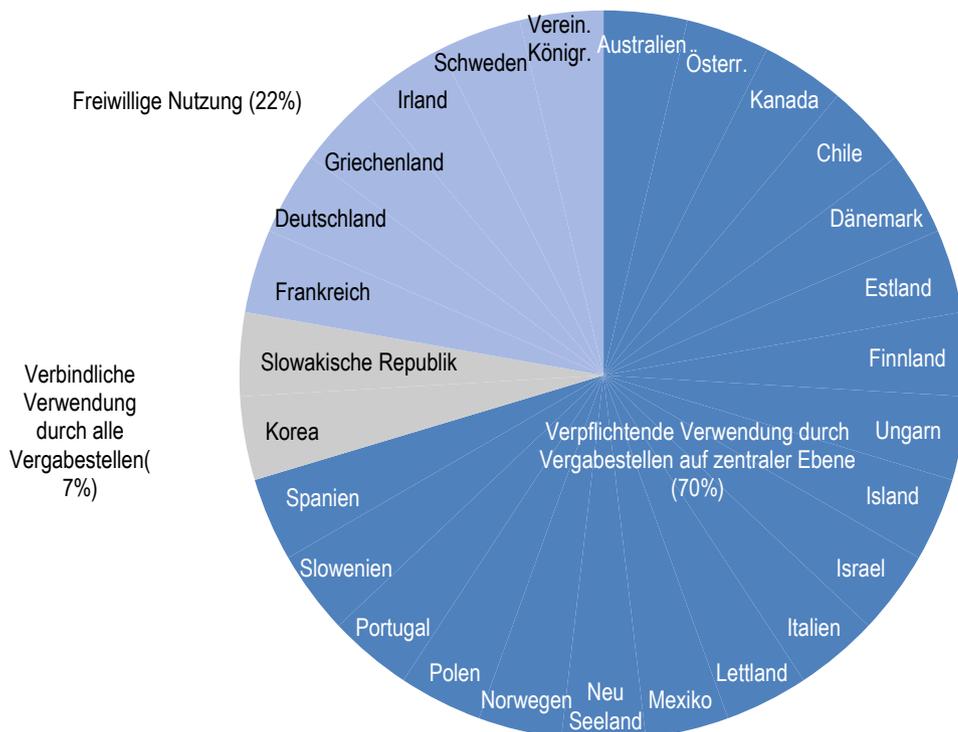
Gleichzeitig sollten an Rahmenverträge angepasste Beschaffungsstrategien auf unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Ziele eingehen. Rahmenverträge können zu betrieblicher und administrativer Effizienz führen, indem sie Bürokratiekosten senken und Skaleneffekte erzielen. Gleichzeitig ist der 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.

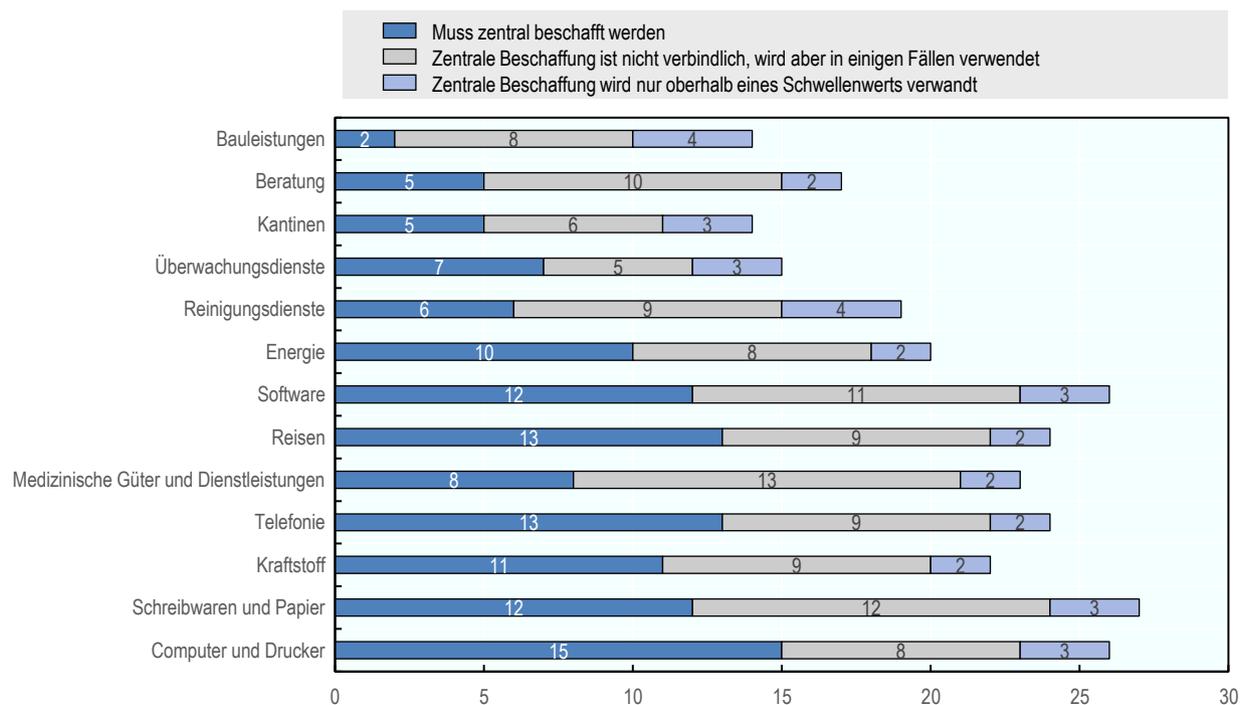
3.2.4. Deutschland könnte den Nutzen aus Zentralisierungsinitiativen maximieren, indem es weiter Informationssysteme für Beschaffung investiert

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.

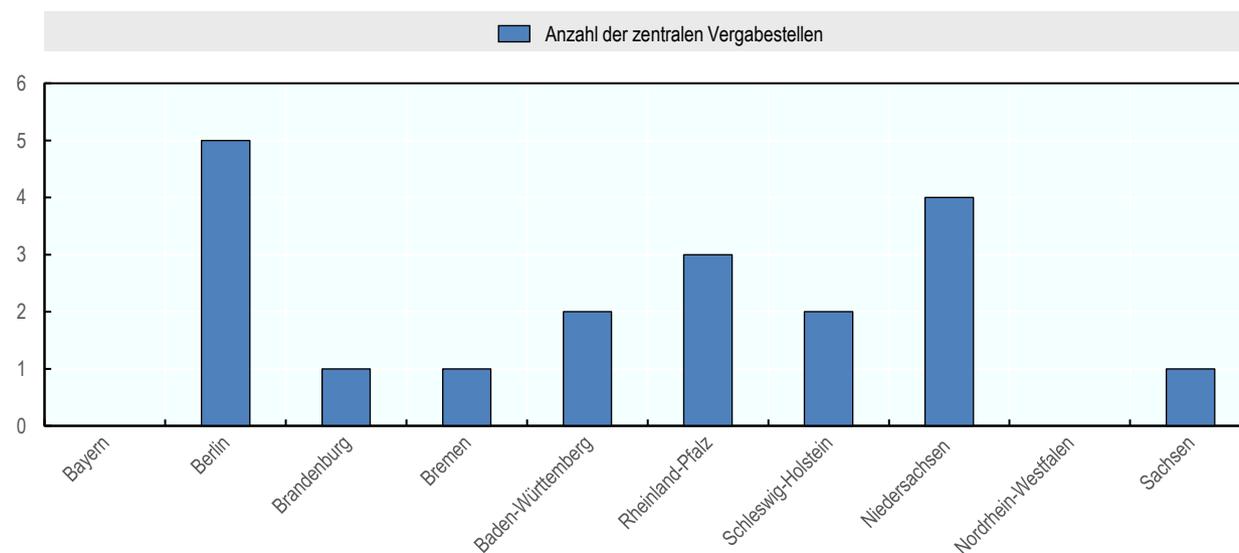
Es gibt verschiedene Beschaffungsinstrumente, die zur Bündelung vom Bedarf der öffentlichen Hand eingesetzt werden können und die dabei helfen, den besten Ansatz zur Deckung des jeweiligen Bedarfs zu wählen.

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.

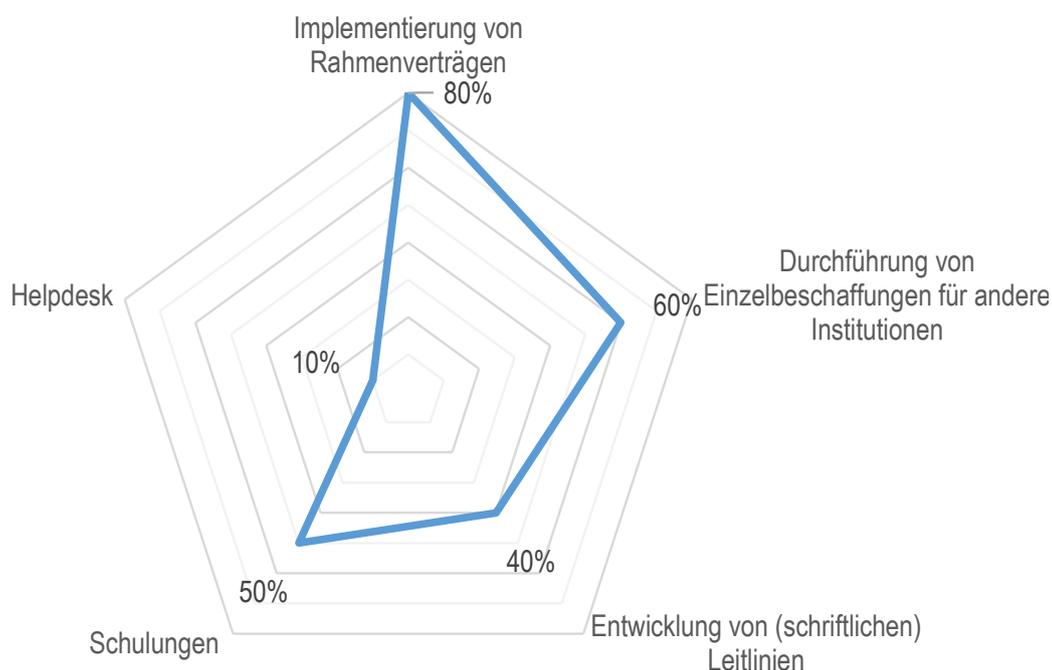
Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

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

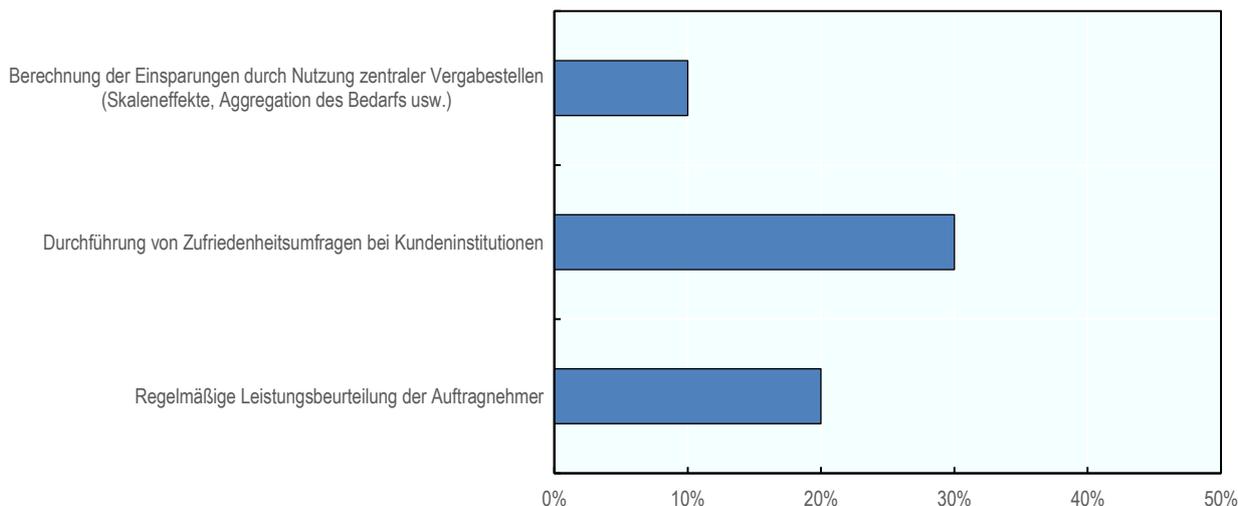


Quelle: Antworten von Institutionen des Bundes und der Länder auf einen OECD-Fragebogen und Befragungen.

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.

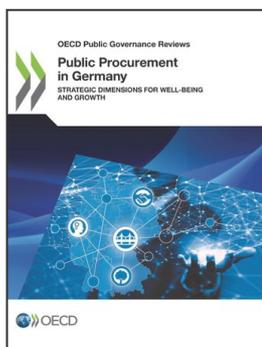
Deutschland könnte eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen ergreifen, um die Wirkung der zentralisierten Beschaffungsinstrumente zu maximieren. Maximale Wirkung könnte erreicht werden durch:

- 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 OGCBuying.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).



From:
Public Procurement in Germany
Strategic Dimensions for Well-being and Growth

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/1db30826-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2019), “Strategische Zentralisierung der Beschaffung zur Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens in Deutschland”, in *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/e74ffa8a-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.