

„Öffentliches Beschaffungswesen“

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Anlass des Gutachtens	2
II. Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Einkauf durch Wettbewerbsförderung	5
III. Vergabefremde Ziele	7
Innovationsförderung	10
Berücksichtigung von Umweltaspekten	11
Tariftreue	13
Mindestsozialstandards	14
Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs)	15
IV. Kosteneinsparung durch Optimierung des öffentlichen Einkaufs	17
Optimaler Grad an Bündelung	17
Aufbau von Serviceeinheiten	20
Lenkung des öffentlichen Einkaufs	20
V. Aspekte zur Reform der Vergaberegeln	21
Kollusion zwischen Anbietern	21
Insolvenz von Auftragnehmern	23
Korruption	24
VI. Fazit	25
Mitgliederverzeichnis	28
Quellen	31

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 12. Mai 2007, mit dem Thema

„Öffentliches Beschaffungswesen“

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt.

I. Anlass des Gutachtens

- (1.) Seit einiger Zeit mehren sich die Vorschläge, im öffentlichen Beschaffungswesen neben dem Ziel der Wirtschaftlichkeit, d.h. der Beschaffung guter Qualität zu günstigen Preisen, auch andere, politische Ziele zu berücksichtigen. So beschlossen die Regierungen der OECD-Länder 2002, die Vergabe öffentlicher Aufträge verstärkt auch zur Förderung umweltpolitischer Nachhaltigkeit einzusetzen. Die Europäische Kommission schlug den Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2005 vor, dass sie im Hinblick auf die Lissabon-Agenda der EU die Vergabe öffentlicher Aufträge auch zur Entwicklung neuer Technologien nutzen. In Deutschland wird derzeit die Umsetzung der EU-Richtlinie 2004/18 diskutiert, die in Art. 26 die Möglichkeit einräumt, bei den Bedingungen für die Ausführung öffentlicher Aufträge insbesondere auch soziale und umweltpolitische Aspekte zu berücksichtigen.
- (2.) Der Einsatz des Einkaufs der öffentlichen Hand zur Verfolgung sonstiger politischer Ziele wirft grundsätzliche Probleme auf. So ist zu befürchten, dass bei diesem Modus der Verfolgung der betreffenden Ziele die damit verbundenen Kosten verschleiert werden und dass es an der für die politische Willensbildung erforderlichen Transparenz über Kosten und Nutzen der eingesetzten Mittel fehlt. Sofern die anderweitigen, politischen Kriterien zu Lasten der Wirtschaftlichkeit gehen, leidet die Leistungsfähigkeit der betreffenden staatlichen Institutionen. Das nachfolgende Gutachten geht ausführlich auf diese Probleme ein und entwickelt politische Empfehlungen für den Umgang mit anderweitigen Zielen im öffentlichen Beschaffungswesen. Darüber hinaus weist das Gutachten auf verschiedene Möglichkeiten zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Beschaffung hin. Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Beschaffung ist von großer Bedeutung für den Staatshaushalt und für die Wirtschaft insgesamt. Das öffentliche Auftragswesen machte

2002 ca. 17% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, etwa 360 Mrd. Euro pro Jahr. Dazu kommen Beschaffungen der öffentlichen Unternehmen im Umfang von ca. 60 Mrd. Euro pro Jahr. Gelänge es, durch Verbesserungen beim Beschaffungswesen die Kosten der öffentlichen Beschaffung um 10% zu senken, so würde das Defizit der öffentlichen Haushalte dramatisch verringert, in der Größenordnung von jährlich 1,7% des BIP.

- (3.) Das öffentliche Beschaffungswesen ist durch das Vergaberecht geregelt. Die konkrete Ausgestaltung der Verfahrensregeln befindet sich in den sog. Verdingungsordnungen VOB (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen) und VOL (Verdingungsordnung für Leistungen). Diese werden von den öffentlichen Auftraggebern gemeinsam mit Vertretern der anbietenden Wirtschaft in sog. Verdingungsausschüssen erarbeitet. In allen OECD Staaten gibt es derzeit Bestrebungen, das öffentliche Beschaffungswesen transparenter und wettbewerbsförderlicher zu gestalten. In Deutschland wird dieses Ziel durch die anstehende umfassende Novellierung des Vergaberechts verfolgt. Der Gesetzesentwurf des BMWi wird derzeit innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Anschließend sollen die Verdingungsordnungen von den zuständigen Verdingungsausschüssen überarbeitet und substantiell vereinfacht werden.
- (4.) Vor dem Hintergrund der großen wirtschaftlichen Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens, der anstehenden Reform des Vergaberechts und der zunehmenden Befrachtung des Einkaufs mit vergabefremden Zielen möchte der Beirat mit diesem Gutachten Prinzipien des öffentlichen Vergabewesens entwickeln, welche Reformen des Vergaberechts und -wesens leiten sollten. Wirtschaftlichkeitspotentiale in den Institutionen der öffentlichen Beschaffung werden aufgezeigt und sinnvolle Vergaberegeln abgeleitet.
- (5.) Das Gutachten gliedert sich in folgende Abschnitte: Ausgangspunkt bilden in Abschnitt II die Prinzipien eines wettbewerbsförderlichen und damit wirtschaftlichen Einkaufs. In Abschnitt III werden die Bestrebungen, den Einkauf für vergabefremde Ziele einzusetzen, kritisch analysiert. Abschnitt IV diskutiert Ansätze zur Weiterentwicklung und Modernisierung der Institutionen des öffentlichen Beschaffungswesens. Kriterien einer wettbewerbskonformen Implementierung des öffentlichen Einkaufs finden sich in Abschnitt V. Abschnitt VI zieht ein Fazit.

Kasten: *Stand der Gesetzgebung*

Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen erfolgt derzeit durch

- das offene Verfahren bei Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte¹, bei dem nach einer europaweiten Bekanntmachung alle interessierten Unternehmen ein Angebot abgeben können, unter denen der öffentliche Auftraggeber dann das wirtschaftlichste Angebot auswählt (das korrespondierende Verfahren bei Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte ist die öffentliche Ausschreibung),
- das nicht offene Verfahren bei Verfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte, bei dem nach einer europaweiten Bekanntmachung die interessierten Unternehmen ihren Teilnahmewunsch bekunden können, sodann wählt der öffentliche Auftraggeber unter den Interessierten eine begrenzte Anzahl (mindestens 5) zur Angebotsabgabe aus (unterschwellig: Beschränkte Ausschreibung mit oder ohne Teilnahmewettbewerb),
- das Verhandlungsverfahren mit oder ohne europaweiter Bekanntmachung für die überschwelligen Aufträge, bei dem mit ausgewählten Unternehmen verhandelt wird (unterschwellig: die freihändige Vergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb),
- den wettbewerblichen Dialog für die überschwelligen Aufträge, wenn besonders komplexe Leistungen vergeben werden sollen, bei denen nach einer europaweiten Bekanntmachung zur Teilnahme aufgefordert und sodann mit (mindestens drei) ausgewählten Interessenten in einem strukturierten Verfahren verhandelt wird.
- Es können auch Wettbewerbe (Auslobungen) durchgeführt werden, bei denen mittels unabhängigem Preisgericht nach europaweiter Bekanntmachung die Vergabe eines „Preises“ erfolgt (z.B. Architektenwettbewerbe).

Nach EU-Recht können die öffentlichen Auftraggeber zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes in allen Vergabeverfahren auch elektronische Auktionen durchführen. Diese sollen besonderen Formvorschriften genügen.

Die Auftraggeber können in Rahmenvereinbarungen für Standardleistungen gemeinsam (z.B. mehrere Kommunen) auftreten. Schließen sie bei den überschwelligen Aufträgen Rahmenvereinbarungen mit mehreren Unternehmen und legen die Bedingungen für die Vergabe der Einzelaufträge nicht genau fest, ist ein Wettbewerbsverfahren mit diesen Unternehmen als Vertragspartner der Rahmenvereinbarung durchzuführen.

Ein spezieller Rechtsschutz für übergangene Bieter besteht nur bei den überschwelligen Aufträgen (auf der Grundlage des GWB vor Vergabekammern und den Oberlandesgerichten). Die an öffentlichen Aufträgen interessierten Unternehmen haben einen Anspruch darauf, dass die öffentlichen Auftraggeber die Vergaberegeln einhalten (§ 97 Abs. 7 GWB). Dazu gehört insbesondere eine Pflicht der Auftraggeber zur vorherigen Information der Bieter darüber, wer den Auftrag erhalten soll (§ 13 VgV).

Unterhalb der EU-Schwellenwerte bestehen lediglich Ansprüche aus dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG, ohne einen speziellen Rechtsschutz². Auch eine Pflicht zur Information über die beabsichtigte Zuschlagserteilung (§ 13 VgV) besteht nicht.

¹ Die Schwellenwerte, oberhalb derer EG-Vergaberecht zwingend anzuwenden ist, liegen bei Bauten bei ca. 5,2 Mio. €, bei Lieferungen und Dienstleistungen bei 137.000 € (für die Bundesministerien), 211.000 € für andere Bundeseinrichtungen, Länder und Gemeinden, bei sektoriellen Auftraggebern wie Wasser-, Strom- und Gasversorger sowie bestimmte Verkehrsleister (Flughäfen, DB AG, kommunale Verkehrsbetriebe) bei 422.000 €. Rat und Parlament der EU haben am 31. März 2004 geänderte EU-Vergaberichtlinien beschlossen (Richtlinien 2004/17-EG u. 2004/18-EG) mit dem Ziel, das EU-Vergaberecht zu vereinfachen und zu modernisieren.

² siehe auch Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 13.6.2006 (1 BvR 1160/03)

II. Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Einkauf durch Wettbewerbsförderung

- (6.) Grundlegend für die Wirtschaftlichkeit im Einkauf ist ein funktionierender Wettbewerb auf der Angebotsseite. Ohne Wettbewerb haben die Anbieter keinen Anreiz, für einen gegebenen Preis eine hohe Qualität anzubieten oder bei gegebener Qualität die Preise zu senken. Das öffentliche Beschaffungswesen sollte daher auf Prinzipien basieren, die den Wettbewerb zwischen den Anbietern fördern.
- (7.) Wettbewerb wird grundsätzlich dann gefördert, wenn möglichst viele Anbieter die Möglichkeit haben, an öffentlichen Vergaben teilzunehmen. Eine größere Anzahl an Wettbewerbern führt meist dazu, dass Unternehmen aggressiver bieten, und erschwert zusätzlich die Möglichkeit zu Absprachen zwischen den Unternehmen. Grundlegend für eine hohe Anbieterzahl sind die Transparenz der Verfahren von der Ausschreibung bis zu den Zuschlagskriterien sowie Nicht-Diskriminierung der Anbieter. Das „Government Procurement Agreement“ der WTO basiert deshalb auf den Grundsätzen von (1) Gleichbehandlung der Anbieter und (2) Transparenz der Verfahren.
- (8.) In der EU sind die Prinzipien des öffentlichen Auftragswesens durch die Binnenmarktfreiheiten zur Verwirklichung der Wettbewerbswirtschaft im Binnenmarkt festgelegt: Durch Verfahrenstransparenz und Gleichbehandlung aller Interessenten sollen möglichst viele Anbieter die Möglichkeit der Beteiligung an öffentlichen Vergaben erhalten (vgl. Handler (2005)). Die Vorgaben der EU werden im deutschen Vergaberecht durch den Wettbewerbsgrundsatz, das Transparenzgebot und das Diskriminierungsverbot in § 97 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte festgelegt. Diese Vergaben müssen in einem offenen Verfahren mit Ausschreibung in einem speziellen Publikationsorgan erfolgen. Die offene Ausschreibung ermöglicht allen Anbietern, Kenntnis von der Vergabe zu erhalten und an dieser teilzunehmen. Nur in spezifischen Fällen wie bei hoher Dringlichkeit oder besonderen technischen Anforderungen kann bei Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte vom offenen Verfahren abgewichen werden und ein nichtoffenes (ausgewählte Teilnehmer mit vorheriger Transparenz) oder ein Verhandlungsverfahren (mit oder ohne Transparenz) gewählt werden.

- (9.) In einer Studie der EU von 2004 wurde das publizierte Vergabevolumen (Ausschreibung) als Anteil des Gesamtvergabevolumens geschätzt. EU-weit lag dieser Wert 2002 bei 16,2%; in Deutschland war der Anteil der Ausschreibungen mit 7,5% der niedrigste der EU15. Ursächlich hierfür ist die stark fragmentierte Struktur des öffentlichen Einkaufs in Deutschland. Sie führt dazu, dass Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte etwa 80-90% aller Vergaben ausmachen. Diese Vergaben unterliegen nicht den Bestimmungen des GWB, sondern dem Haushaltsrecht und sind in den gemeinsam mit Wirtschaftsverbänden erarbeiteten Verdingungsordnungen geregelt³. Auch diese bestimmen zwar ein Ausschreibungsverfahren ähnlich dem offenen Verfahren als grundsätzliches Vergabeverfahren, von dem nur unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden darf. Die Praxis zeigt aber, dass gerade für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte die öffentliche Ausschreibung umgangen wird und intransparente Verfahren gewählt werden. Im Jahr 2005 hatten freihändige Vergaben bei den Behörden und Einrichtungen des Bundes einen Anteil von 88,4% an allen Vergaben (siehe Monetäre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Inneren für die elektronische Vergabe (WiBe 4.0)).
- (10.) Vereinzelt wird primär in der deutschen Diskussion neben dem Transparenzprinzip und dem Prinzip der Nichtdiskriminierung auch ein Prinzip der dezentralen Beschaffung sowie ein Konsensprinzip genannt (vgl. OECD 2004). Die Organisation der Beschaffung ist Thema des Abschnitts IV.
- (11.) Das Problem des Konsensprinzips ist nicht die erwünschte Zusammenarbeit der beteiligten Parteien bei der Erarbeitung der Verdingungsordnungen in Verdingungsausschüssen, sondern das Vetorecht, das den Industrieverbänden dabei eingeräumt wird. Da bei der Vereinfachung des Vergaberechts sowie bei der Anpassung des Vergaberechts an EU-Normen eine Stärkung des Anbieterwettbewerbs im Fokus steht, ist ein Vetorecht kritisch zu sehen. Es ist bezeichnend, dass sich die Arbeitsgruppe zur Verschlankung des Vergaberechts, die im Frühjahr 2003 u.a. mit Vertretern der Ministerien und der Industrieverbände eingesetzt wurde, nicht auf ein gemeinsames Konzept verständigen konnte.

³ Die Verdingungsordnungen gelten neben dem GWB und der Vergabeverordnung auch für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte.

III. Vergabefremde Ziele

- (12.) Eine sich abzeichnende Entwicklung im öffentlichen Beschaffungswesen ist die Nutzung der Nachfrage als Lenkungsinstrument durch den Staat. Vergabefremde Ziele wie die Innovations- und Nachhaltigkeitsförderung sowie soziale Bestrebungen und die Wirtschaftsförderung im Rahmen der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs) sollen über den Einkauf erreicht werden.
- (13.) Das Einbringen von vergabefremden, d.h. politischen Zielen über die wirtschaftliche Beschaffung eines Produktes oder einer Leistung hinaus, kann auf zwei Arten erfolgen: zum einen, indem zusätzlich zu den auch in der Privatwirtschaft üblichen Kriterien wie Eignung und Zuverlässigkeit weitere Auflagen an den *Produzenten* gemacht werden, wie etwa das Einhalten von Umweltstandards über das gesetzlich erforderte Maß hinaus; zum anderen, indem auf der *Produkt- oder Leistungsebene* über den funktionalen Leistungskatalog hinaus weitere Ansprüche gestellt werden, wie etwa bei der Förderung von Innovation.
- (14.) Auf EU-Ebene sind für diese Politik vor kurzem die Vorgaben gelockert worden: Mehreren diesbezüglichen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs folgend, ist es mit dem neuen Legislativpaket von 2004 für Vergaben oberhalb der Schwellenwerte zulässig, z.B. soziale und umweltpolitische Ausschreibungskriterien festzulegen. In Deutschland wird derzeit die Frage einer möglichen Umsetzung der diesbezüglichen Artikel der EU-Richtlinien in nationales Vergaberecht diskutiert.⁴
- (15.) Der Einsatz des Einkaufs der öffentlichen Hand zu Lenkungszwecken wirft jedoch grundsätzliche Probleme auf. Eine wesentliche Problematik der Einbindung vergabefremder Ziele liegt in deren Wirkung auf die Wettbewerbsintensität und auf die Korruptionsanfälligkeit der Vergabe. Werden diese durch spezifische Ausschreibungskriterien in Form der Anforderungen an Unternehmen eingebracht, wie Tariftreue, Ausbildung von Lehrlingen oder die Einhaltung von Umweltklauseln, schränken sie die Anzahl der Wettbewerber ein und können als Mechanismus zur versteckten Begünstigung bestimmter Anbieter genutzt werden.

⁴ Die Berücksichtigung sozialer und Umweltaspekte bei der Leistungsbeschreibung und den Zuschlagskriterien im Rahmen des wirtschaftlichsten Angebotes ist bereits zulässig, offen in der Diskussion ist noch Art. 26 RL 2004/18, der sich auf die zusätzlichen Bedingungen der Auftragsausführung bezieht.

- (16.) Hinzu kommt, dass die Kosten für die Erreichung vergabefremder Ziele bei Einbindung in den öffentlichen Einkauf äußerst intransparent sind: Die Auswirkungen einer Einschränkung der zugelassenen Bieter aufgrund sozialer oder umweltpolitischer Kriterien sind kaum quantifizierbar. Damit fehlt die für eine angemessene politische Willensbildung erforderliche Transparenz über Kosten und Nutzen der Maßnahmen. Diese Verschleierung der gesamtwirtschaftlichen Kosten mag der Grund dafür sein, dass die Einbindung vergabefremder Ziele in den Einkauf politisch leichter durchsetzbar ist und deshalb so stark vorangetrieben wird.
- (17.) Schließlich wird es bei der Verfolgung zusätzlicher vergabefremder Ziele unweigerlich zu einer Vernachlässigung des Hauptziels, wirtschaftlicher Einkauf, kommen. So wurde in einer Studie der EU von 2004 festgestellt, dass Sozialklauseln in Vergaben die Preise substantiell erhöhten.
- (18.) In vielen Fällen ist es fraglich, ob das öffentliche Beschaffungswesen das geeignete Instrument für die Verfolgung bestimmter politischer Ziele ist. Durch das öffentliche Beschaffungswesen agiert der Staat als Nachfrager am Markt und beeinflusst dadurch das Marktgeschehen und das Handeln privater Akteure diskretionär und partiell. Im Gegensatz dazu kann der Staat durch eine Veränderung der Rahmenbedingungen den Gesamtmarkt dauerhaft beeinflussen. So wurde beispielsweise beschlossen, das Klima durch die Einführung von CO₂-Zertifikaten zu schützen. Eine sorgsame Abwägung der Kosten und Nutzen des politischen Ziels, wenn der öffentliche Einkauf als Instrument eingesetzt wird, ist erforderlich, um die gesamtwirtschaftliche Effizienz des Instrumentes im Vergleich mit anderen Politikinstrumenten bewerten zu können.
- (19.) Wenn vergabefremde Ziele dennoch über die Beschaffung verfolgt werden sollen, so ist es ökonomisch angebracht, diese Ziele über konkrete Preispräferenzen einzubringen, die politisch zu legitimieren sind. Preispräferenzen bedeuten, dass ein Unternehmen, welches spezifische Kriterien wie z.B. Umweltkriterien erfüllt, einen Preisvorsprung vor anderen Unternehmen erhält: Ist die Preispräferenz 5%, müssen Unternehmen, welche die Kriterien nicht erfüllen, 5% günstiger sein, um den Auftrag zu erhalten. Preispräferenzen sind transparent, so dass die direkten Kosten des politischen Ziels besser quantifizierbar sind, und sie vermeiden den expliziten Ausschluss von Unternehmen.
- (20.) Preispräferenzen sind mit den derzeitigen europäischen Vergaberichtlinien nicht vereinbar. Die Berücksichtigung vergabefremder Ziele wird allerdings über

Spezifikationen in der Leistungsbeschreibung und den Ausschreibungs- und Zuschlagskriterien ermöglicht (vgl. KOM 2001 (274)). Dies lässt aber Spielraum für eine verdeckte positive oder negative Diskriminierung und verschleiert die Kosten vergabefremder Ziele. Gegenwärtig erzwingt das europäische Gemeinschaftsrecht also die schlechtere Lösung. Die EU sollte deshalb in ihrem Gemeinschaftsrecht die Beurteilung von Preispräferenzen überdenken.

- (21.) Es ist auch umstritten, ob Preispräferenzen gegen das EU-Beihilferecht verstoßen. Wesentlich für eine beihilfefreie Auftragsvergabe ist, dass das Vergabeverfahren transparent, diskriminierungsfrei und marktkonform erfolgt. Insbesondere könnte die mit einer Preispräferenz verbundene Quantifizierung der Zusatzkriterien das Verfahren beihilferechtlich angreifbar machen, da die öffentliche Hand damit implizit eine nicht marktkonforme Bewertung der Kosten der Zusatzkriterien durchführt. Allerdings ist auch hier die Alternative, der Ausschluss von Unternehmen, die die Kriterien nicht erfüllen können oder wollen, zwar beihilferechtlich zulässig, aber dem Wettbewerb nicht förderlich. Eine Preispräferenz würde auch solchen Unternehmen die Teilnahme ermöglichen.
- (22.) Durch moderate Preispräferenzen kann der Wettbewerb sogar intensiviert werden, da sie die Bieteranzahl tendenziell erhöhen. Wenn zusätzlich ansonsten schwächere Bieter durch eine Preispräferenz zu ernsthaften Konkurrenten werden, kann dies kompetitiveres Verhalten aller Bieter bewirken (vgl. McAfee und McMillan 1989). In diesem Fall bestünde auch kein Zielkonflikt mit dem Hauptziel eines wirtschaftlichen Einkaufs. Eine empirische Analyse der Auktion von Telekommunikationslizenzen in den USA 1993 ergab, dass Preispräferenzen an Unternehmen, die von Angehörigen von Minderheitengruppen geführt wurden, die öffentlichen Einnahmen um mehr als 12% erhöhten. Auch in Experimenten zu Vergabeauktionen wurde gezeigt, dass angemessene Preispräferenzen sowohl Kosteneinsparungen als auch höhere Zielgruppenpartizipation realisieren können (vgl. Corns und Schotter 1999).
- (23.) Der Beirat ist sich bewusst, dass der öffentliche Einkauf schon immer als Instrument zur Durchsetzung politischer Ziele, insbesondere der Industrie- und Regionalpolitik eingesetzt wurde. Es darf jedoch nicht Aufgabe des Vergaberechts sein, diesen Bestrebungen, die mit einer Wettbewerbsverfälschung durch Intransparenz und Vetternwirtschaft einhergehen, Tür und Tor zu öffnen. Im Weiteren soll auf die wichtigsten vergabefremden Ziele im Einzelnen eingegangen werden.

Innovationsförderung

- (24.) Im Rahmen der Innovationsförderung im öffentlichen Beschaffungswesen muss unterschieden werden zwischen einem innovativen Beschaffungswesen und der Beschaffung von Innovationen. Ein innovatives Beschaffungswesen bedeutet die innovative Gestaltung der Beschaffungsprozesse und -organisationen selbst. Beschaffung von Innovationen bedeutet Nachfrage nach innovativen Produkten und Technologien als Ergebnis des Beschaffungsvorgangs (vgl. BMWi 2006).
- (25.) Ein innovatives Beschaffungswesen, wie z.B. die Nutzung von e-Procurement, kann u.a. durch Senkung der Prozesskosten sowohl bei den öffentlichen Vergabestellen als auch den Anbietern zu signifikanten Kosteneinsparungen führen. So schätzt das BMWi, dass die Durchführung von inversen Online-Auktionen für standardisierte Güter Kosteneinsparpotentiale von jährlich etwa 1-1,5 Mrd. Euro für die öffentliche Hand birgt (vgl. BMWi 2003).
- (26.) Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD weist ausdrücklich auf die Rolle des Staates als Nachfrager von Innovationen hin, und diesbezügliche Maßnahmen sind geplant. Als Argumente für die verstärkte Nachfrage des öffentlichen Beschaffungswesen nach Innovationen wird vorgebracht, dass vor allem bei einem hohen Nachfragevolumen der öffentlichen Hand relativ zum Markt der Markt für neue Produkte vergrößert und die Einführung von Standards erleichtert werden kann.
- (27.) Der Referenzcharakter, als Signal an potentielle Kunden über die erfolgreiche Umsetzbarkeit der Innovation, wird als ein Hauptargument für die öffentliche Nachfrage nach Innovationen vorgebracht. Anbieter innovativer Produkte sollten aber in Antizipation zukünftiger Gewinne bereit sein, diese in ihr Preisangebot einzukalkulieren, sofern sie nicht durch Kapitalmarktunvollkommenheiten finanziell beschränkt sind. Somit wäre eine besondere Bevorzugung dieser Unternehmen unangebracht. Zudem ist fraglich, ob Informationsdefizite, die ursächlich für mögliche Kapitalmarktunvollkommenheiten sowie die Notwendigkeit eines Referenzprojektes sind, durch die öffentliche Hand reduziert werden können. Warum sollte der Staat die Wirtschaftlichkeit einer Innovation besser einschätzen können als der private Sektor? In diesem Zusammenhang ist auf das Risiko hinzuweisen, dass verfehlte Innovationsförderung die Innovationsfähigkeit an anderer Stelle belasten kann. So hat die Privilegierung von Siemens bei der Beschaffung von Computern an deutschen Universitäten in den 70er Jahren zu einer erheblichen

Benachteiligung der deutschen Wissenschaft beigetragen.

- (28.) Das Vorliegen von Netzwerkeffekten kann zu ineffizienten Marktlösungen führen, wenn sich beispielsweise neue und bessere Produkte nicht am Markt etablieren können, da diese wegen der Netzwerkeffekte erst bei einer ausreichend hohen Kundenbasis für Neukunden attraktiv werden. In diesem Fall können durch staatliche Nachfrage eine kritische Masse an Benutzern erreicht und Standards gesetzt werden, was das Marktversagen mildern würde (vgl. Cabral et al. 2006). Nicht nur wegen fehlender Informationen ist jedoch zu hinterfragen, ob der Staat die geeignete Instanz ist, Standards über diskretionäres Einkaufsverhalten zu setzen. Andere Politikmaßnahmen, wie etwa eine gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden erarbeitete Empfehlung zur Einführung bestimmter Standards, können diesem Marktversagen wirksamer begegnen.
- (29.) Öffentliche Beschaffung dient grundsätzlich der wirtschaftlichen Bedarfsdeckung der öffentlichen Institutionen. Die Beschaffung von innovativen Leistungen sollte daher kein primäres Ziel des Beschaffungswesens sein (vgl. BMWi 2006). Allerdings sollte beim Vorliegen wirtschaftlicher innovativer Produkte und Dienstleistungen das öffentliche Beschaffungswesen auch in der Lage sein, den Innovationsvorsprung zu berücksichtigen. Eine Sensibilisierung des öffentlichen Einkaufs, welche ein Bewusstsein für innovative Produkte schafft, wie auch eher funktionale statt technische Spezifikationen in Ausschreibungen ermöglichen die Partizipation innovativer Unternehmen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen.

Berücksichtigung von Umweltaspekten

- (30.) Während der Einkauf von Innovationen auf der Produktebene ansetzt, werden Umweltaspekte sowohl bei der Beschreibung des Produktes wie auch durch Anforderungen an die Produzenten in den Beschaffungsprozess eingebracht. Die gezielte Förderung der Nachhaltigkeit durch umweltfreundlichen öffentlichen Einkauf ist seit Ende der 90er Jahre international zu beobachten. Für Deutschland wurde ermittelt, dass 30% der Vergabestellen in Deutschland bei der Mehrzahl ihrer Vergaben Umweltkriterien berücksichtigen. Der EU-Durchschnitt liegt bei 19% der Vergabestellen (vgl. Europäische Kommission 2003).
- (31.) Argumente für umweltbewussten Einkauf sind einerseits die Vorgabe, dass der Staat zumindest die externen Effekte seines eigenen Kaufverhaltens internalisieren sollte, sofern keine anderen Mechanismen dafür bereitstehen, und andererseits die Förderung von neuen

umweltfreundlichen Technologien (Vgl. Marron 1997). Ebenso wie bei der Innovationsförderung soll die staatliche Nachfrage den Markteintritt erleichtern und die Möglichkeit der Ausnutzung von Skalen- und Lerneffekten durch staatliche Nachfrage induzieren. Zusätzlich wird das auf die Nachfrageseite bezogene Argument des „Leading by example“ vorgebracht (vgl. OECD 2003). Weiterhin wird argumentiert, dass umweltfreundliche Beschaffungspolitik dazu beitrage, international eingegangene Abkommen zum Klimaschutz zu erfüllen. So wird geschätzt, dass bei einem Wechsel aller öffentlichen Stellen Europas zu umweltfreundlicher Elektrizität der CO₂-Ausstoß um 60 Millionen Tonnen reduziert würde; dies entspricht 18% der EU-Verpflichtungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls (DG Research 2003).

- (32.) Grundsätzlich gelten hier die gleichen Argumente wie bei der allgemeinen Diskussion zu vergabefremden Zielen: Die Förderung umweltfreundlicher Produkte ist unproblematisch in Situationen, in denen der Beschaffungsprozess derart gestaltet wird, dass die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit auch wirtschaftlich sinnvoll ist, also kein Zielkonflikt vorliegt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn im Beschaffungsverfahren die Kosten für den gesamten Lebenszyklus berücksichtigt werden und dadurch z.B. Produkte mit geringeren Lebenszeit-Energiekosten gewählt werden, obwohl sie zunächst höhere Anschaffungskosten verursachen.
- (33.) Der öffentliche Einkauf muss aber auch in der Lage sein, diese wirtschaftlichen Vorteile zu nutzen. So gaben öffentliche Stellen an, dass hauptsächlich Budgetbeschränkungen eine Hürde für umweltfreundlichere Beschaffung waren (vgl. ICLEI 2003). Die geläufige Praxis von einjährigen Budgetzyklen und einer Trennung der Verantwortlichkeiten für Kapital- und für operative Kosten ist nicht geeignet, Kosten über den Lebenszyklus zu berücksichtigen (Vgl. OECD 2003).
- (34.) Für das Argument des „Leading by example“ müssen die genauen Interdependenzen beim Kaufverhalten von staatlichen und privaten Akteuren beachtet werden. Während bei hohen Skalenvorteilen umweltfreundlicher Güter durch das beispielgebende Nachfrageverhalten des Staates die Bereitstellungskosten sinken und dementsprechend mehr private Nachfrager die umweltfreundlichen Güter kaufen, ist bei steigenden Grenzkosten der Produktion umweltfreundlicher Güter eine Verdrängung von privater Nachfrage zu erwarten (vgl. Marron 1996).
- (35.) Im Übrigen ist wieder die Frage zu stellen, ob das öffentliche Beschaffungswesen mit seiner partiellen Beeinflussung des Marktes das geeignete Instrument für den Klima- und

Umweltschutz ist. Eine Veränderung der Rahmenbedingungen auf der Angebotsseite, z.B. durch Obergrenzen für CO₂-Emissionen und den Handel mit Zertifikaten, könnte die Externalität wirksamer internalisieren als der partielle Eingriff in den Markt durch privatwirtschaftliches Handeln.⁵

- (36.) Denkbar wäre es, umweltfreundliches Produzieren und umweltfreundliche Produkte durch eine Preispräferenz zu fördern. Dies macht die Kosten der Maßnahme transparent und kann den Wettbewerb intensivieren. In vielen Staaten der USA werden beispielsweise für recyceltes Papier Preispräferenzen von 5% bis zu 20% gewährt. In einer Studie der OECD wird vorgeschlagen, dass die öffentliche Hand Schattenpreise⁶ für Externalitäten der Produktion ansetzen und diese in den Preiskalkulationen berücksichtigen sollte (vgl. OECD 2003). Dies wird z.B. in der Schweiz praktiziert (vgl. OECD 2003).

Tariftreue

- (37.) Tariftreue als Voraussetzung für öffentliche Aufträge setzt rein auf der Unternehmensebene an und ist damit ein Beispiel für ein vergabefremdes Ziel par excellence. Der Beirat spricht sich dezidiert gegen die Forderung der Tariftreue im öffentlichen Einkauf aus, da ein Unternehmen nicht benachteiligt werden darf, wenn es rechtlich einwandfrei seine Produkte und Leistungen herstellt.
- (38.) Die Tariftreuegesetze wurden von der Monopolkommission bereits im 14. Hauptgutachten für 2001/2002 kritisiert. Insbesondere wurde dabei die Verpflichtung von Generalunternehmen zur Wahrnehmung von Kontrollaufgaben im Hinblick auf die Einhaltung der Tariftreuegesetze als ordnungspolitisch bedenkliche Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf Private angesehen. Hinzu wurde in dem Gutachten eine Erhöhung der Kosten öffentlicher Aufträge sowie die Benachteiligung ostdeutscher Bauunternehmen erwartet (vgl. Monopolkommission 2003). Aus rechtlicher Sicht ist strittig, ob die Tariftreuegesetze gegen Europäisches Primärrecht (Artikel 49 EG, Dienstleistungsfreiheit) verstoßen⁷.

⁵ In allen diesen Fällen sind aber stets die ökonomischen Rückwirkungen zu beachten. Werden etwa durch eine einseitige Aktion Umweltzertifikate in Deutschland eingespart, so entstehen zwar u.U. erhebliche Kosten. Doch der CO₂-Effekt beträgt exakt null, weil die eingesparten Zertifikate auf dem gesamteuropäischen Markt anderswo angeboten und nachgefragt werden und die Gesamtzahl der Zertifikate EU-weit gegeben ist (vgl. Gutachten des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Förderung erneuerbarer Energien*, BMWA-Dokumentation 534, Juli 2004.)

⁶ Schattenpreise eines Gutes sind definiert als die gesellschaftlichen Grenzkosten der Produktion des Gutes. Diese können bei Externalitäten der Produktion von den privatwirtschaftlichen Grenzkosten abweichen und werden somit nicht (vollständig) in der Preisbildung am Markt berücksichtigt.

⁷ Das OLG Celle hat eine entsprechende Vorlagefrage an den EuGH formuliert, eine Entscheidung steht noch aus.

- (39.) Die Erfahrung einiger Bundesländer mit Tariftreuegesetzen zeigt exemplarisch weitere Probleme der Einbindung vergabefremder Ziele in den Einkauf. Im Jahre 2002 haben 8 Bundesländer Tariftreuegesetze erlassen, nachdem das vom Deutschen Bundestag verabschiedete Tariftreuegesetz im Bundesrat am 12. Juli 2002 abgelehnt worden war.⁸ In Nordrhein-Westfalen wurde das Tariftreuegesetz im November 2006 wieder aufgehoben. Die Aufhebung folgte unter anderem einem Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund, welche das Tariftreuegesetz in NRW für den Zeitraum 2004-2005 evaluierte.
- (40.) In dem Gutachten wurde festgestellt, dass 70 Prozent der Kreise und 96 Prozent der Gemeinden die Einhaltung der Tariftreue nicht prüfen. Weiterhin gaben 80 Prozent der Vergabestellen an, erhebliche Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der jeweils anzuwendenden Tarifverträge zu haben. Weitere 70 Prozent gaben an, dass die Nachprüfung der Kalkulationen schwierig sei und sich das Gesetz nicht korrekt umsetzen lasse. Seitens der Bauunternehmen stellten 70 Prozent fest, dass die Kontrolltätigkeit und damit der Verwaltungsaufwand auf Generalunternehmer abgewälzt werde.

Mindestsozialstandards

- (41.) Der Einsatz der Vergabepolitik zur Einhaltung von Mindestsozialstandards wird auf internationaler Ebene zunehmend forciert⁹. Eingang in die deutsche Diskussion fand die Thematik u.a. durch einen Bericht des Spiegel, in dem auf die Schwierigkeit für Kommunen hingewiesen wurde, den Kauf von angeblich mit Kinderarbeit hergestellten indischen Pflastersteinen unter geltendem Vergaberecht zu verweigern.
- (42.) Es ist im westlichen Kulturkreis unstrittig, dass Kinder in die Schule gehen und nicht durch Arbeitseinsatz vom Schulbesuch abgehalten werden sollten. Des weiteren wird gefordert, dass der Staat sich nicht durch sein (privatwirtschaftliches) Handeln der Komplizenschaft an der Nichteinhaltung dieser und anderer Mindestsozialstandards schuldig machen dürfe. Weiterhin wird wie bei umweltpolitischen Aspekten das Argument des „Leading by example“ zur Durchsetzung der Normen vorgebracht.
- (43.) Die Wirkung von Mindestsozialstandards ist ambivalent. So argumentieren die Entwicklungsländer auf der Ebene der WTO, dass Sozialstandards einen versteckten Protektionismus darstellen sowie einen Eingriff in die staatliche Souveränität bedeuten.

⁸ In zwei Ländern (Schleswig-Holstein, Hamburg) ist dieses Gesetz befristet.

⁹ So wurde bereits 1999 den amerikanischen Bundesbehörden der Kauf von mit Kinderarbeit hergestellten Waren untersagt.

- (44.) Man sollte sich zu den Einflussmöglichkeiten des öffentlichen Einkaufs auf die Einhaltung von Mindestsozialstandards keinen Illusionen hingeben: Der Großteil der Kinderarbeit findet in informellen Sektoren und nur etwa 5% im exportierenden Sektor statt (vgl. OECD 2000). Häufig ist die Durchsetzbarkeit im Rahmen der privatwirtschaftlichen Nachfrage fraglich: Bei internationaler Beschaffung ist es schwierig, die Herstellungsbedingungen zu kontrollieren. Dies könnte über Zertifizierung, international anerkannte und kontrollierte „Codes of Conduct“ oder „Product labeling“ gewährleistet werden.
- (45.) Die Wirkungen von Mindestsozialstandards können sogar kontraproduktiv sein: So kann durch „Product labeling“ zwar ein neuer Exportsektor entstehen, der keine Kinder beschäftigt. Dadurch könnte die Kinderarbeit aber noch stärker in den nicht-exportierenden und in den informellen Sektor abgedrängt werden. (vgl. Brown 1999). Generell ist zu fragen, ob andere Instrumente wie die Entwicklungshilfe hier nicht zielgenauer wirken können.

Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs)

- (46.) Im Beschluss der Bundesregierung vom 28. Juni 2006 zur Vereinfachung des Vergaberechts im bestehenden System wird ausgeführt, dass auf eine mittelstandsgerechte Ausgestaltung des künftigen Vergaberechts besonders zu achten sei. Grundsätzlich sollte auch hier die Förderung von KMUs vor dem Hintergrund des Primärziels des öffentlichen Beschaffungswesens, eines wirtschaftlichen Einkaufs, betrachtet werden.
- (47.) Mittelstandsförderung ist nicht automatisch Wettbewerbsförderung. Vergaberegeln, die zu einer Schlechterstellung von KMUs führen und damit den Wettbewerb einschränken, sollten geändert werden. Eine Förderung des Mittelstands auf Kosten der Wirtschaftlichkeit ist hingegen nicht angebracht.
- (48.) Die gängige Vergabepaxis zur Unterstützung der Teilnahme von KMUs an öffentlichen Vergaben nutzt unter anderem folgende Mechanismen (vgl. Piga und Zanza 2004): Teilung des Vergabevolumens in kleinere Losgrößen, Definition weniger restriktiver Teilnahmebedingungen, Zulassung von Bietergemeinschaften kleiner Unternehmen, intensive Bereitstellung von Informationen zur Verringerung von Informationsasymmetrien sowie die Möglichkeit, Unteraufträge für Teile des Vertrages zu vergeben.

- (49.) Primär diskutiert wird aktuell vor allem die Aufteilung in Lose und die Reservierung von Losen für KMUs. § 97 Abs. 3 GWB gibt der Losvergabe explizit Vorrangwirkung zur Berücksichtigung mittelständischer Interessen oberhalb der Schwellenwerte. Für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte besagt § 5 der Verdingungsordnung für Leistungen, dass der Auftraggeber, sofern dies nach Art und Umfang der Leistung zweckmäßig ist, diese in Lose zerlegen soll, damit sich KMUs um Lose bewerben können. Dabei sind aber die Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Effizienz der Vergabe zu beachten: Liegen Skaleneffekte in der Produktion für den gesamten Auftrag vor, so kann eine Teilung des Auftrages zu ineffizienter Produktion und höheren Beschaffungskosten führen (vgl. Grimm et al. 2006). Auf der anderen Seite kann der Wettbewerb bei Teilung des Auftrages intensiviert werden, wenn einige Unternehmen wie KMUs nur Teile des Auftrages bearbeiten können. Dies ist besonders dann der Fall, wenn kleine Unternehmen sich auf bestimmte Teile spezialisiert haben. Eine Aufteilung in Lose sollte daher nur in den Fällen in Betracht bezogen werden, bei denen diese Aufteilung den Wettbewerb fördert.
- (50.) Zusätzlich ist sowohl aus Kosten- als auch Effizienz-sicht zu überlegen, ob eine Teilung des Auftrags das beste Verfahren ist, um die Teilnahme von KMUs zu fördern: Alternativen sind die Zulassung von Bietergemeinschaften kleinerer Unternehmen sowie die Möglichkeit des Unternehmens, welches den Zuschlag erhält, Unteraufträge zu vergeben. Bietergemeinschaften sind nach EU-Vergaberecht zulässig, die Vergabe von Unteraufträgen ist nicht geregelt. Bietergemeinschaften können dazu dienen, Synergien zu nutzen und durch Informationsaustausch den Informationsstand der Bieter zu verbessern (vgl. Albano et al. 2006). Unteraufträge erlauben eine optimale Allokation des Auftragsvolumens auf die Unternehmen und können im Vergleich zu einer von der Vergabestelle vorgenommenen Teilung die Beschaffungskosten senken (vgl. Marechal und Morand 2004).
- (51.) Außerdem muss beachtet werden, dass die Teilung in kleinere Losgrößen die Möglichkeit zu Absprachen und zur Aufteilung der Lose erhöht. Diese Problematik, die in der Literatur unter dem Schlagwort der „Strategic Demand Reduction“ untersucht wird (vgl. z.B. Brusco und Lopomo 2002), ist bei Verkaufsverfahren gut dokumentiert. So war die strategische Nachfragereduktion ursächlich dafür, dass bei der Versteigerung der UMTS-Lizenzen in Österreich die Einnahmen pro Kopf der Bevölkerung nur ein Sechstel der Einnahmen in Deutschland betragen.

IV. Kosteneinsparung durch Optimierung des öffentlichen Einkaufs

- (52.) Mit einem Beschaffungsanteil von über 50% des Umsatzes hat die Privatwirtschaft die Bedeutung des Einkaufs erkannt und entsprechend reagiert. Der Einkauf wird zunehmend als entscheidender Wertschöpfungstreiber im Unternehmen gesehen. Eine Befragung von 1500 mittelständischen und großen Unternehmen ergab, dass die höchsten Kostensenkungen im Einkauf durch Unternehmen erreicht wurden, die sich durch einen hohen Stellenwert der Einkaufsfunktion im Unternehmen und direkten Bericht des Einkaufs an die Geschäftsführung, Standardisierung und Rationalisierung des Bedarfs, Straffung des Lieferantenstammes, einen hohen Grad an Ausschreibungsbündelung und langfristige Verträge, sowie den Einsatz von eTools auszeichneten (vgl. BME/SynerDeal 2005).
- (53.) Auch die öffentliche Hand sollte die Beschaffung nicht als Verwaltungsaufgabe, sondern als wesentliches Element des öffentlichen Handelns wahrnehmen. Dies beinhaltet die Stärkung des Einkaufs in der Behördenstruktur und Kompetenzaufbau über die Vergaberichtlinien hinaus sowie den Aufbau eines Systems der kontinuierlichen Evaluierung der Beschaffungsprozesse für die Implementierung von Best Practice im Einkauf.
- (54.) In Deutschland wird der öffentliche Einkauf der etwa 8000 Gebietskörperschaften von ca. 30.000 Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen durchgeführt. (BMWi 2006). Es existieren nur wenige große Vergabestellen, wie z. B. auf Bundesebene das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BESCHA) sowie die Beschaffungämter des Bundesministeriums der Verteidigung und das Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung.

Optimaler Grad an Bündelung

- (55.) Optimierung des öffentlichen Einkaufs bedeutet auch, abzuwägen zwischen den Vorteilen eines dezentralen Einkaufs wie der Anpassung des Bedarfs an die örtliche Nachfrage sowie der Vermeidung einer zu starken Einkaufsmacht einerseits und den Vorteilen einer größeren Bündelung durch Ausnutzen von Synergien, stärkere Professionalisierung sowie eine Verbesserung der Verhandlungsmacht andererseits. Diese Aspekte werden im Folgenden thematisiert.

- (56.) Vergabe in dezentralen Strukturen ist sinnvoll, wenn der Bedarf an die örtliche Nachfrage angepasst werden muss. Die Akteure großer zentraler Vergabestellen stehen vor einem Informations- und einem Anreizproblem. So ist es für sie nicht einfach, die Intensität der Bedürfnisse dezentraler Nachfrager, die dezentral erwünschte Produktvielfalt einerseits sowie Kompromissmöglichkeiten in Richtung Standardisierung andererseits zu erkennen und einzuschätzen. Poollösungen versus Einzellösungen hängen nicht nur vom Einkauf, sondern auch von der Zweckmäßigkeit der dezentralen Organisation der Verwaltung ab. Weil den Vergabe- wie den Nutzerbehörden das gemeinsame Ziel der Gewinnmaximierung fehlt, haben in den jetzigen Strukturen beide wenig Anreiz, sich gegenseitig abzustimmen. Dezentraler Einkauf kann dieses Anreizproblem umgehen, entschärfen und dadurch unkoordinierten Leerlauf vermeiden.
- (57.) Der Verzicht auf Einkaufsmacht durch dezentrale Beschaffung vermeidet auch die negativen Wirkungen einer Konzentration der staatlichen Beschaffung. Diese entstehen dann, wenn Nachfragemacht langfristig die Anzahl der Wettbewerber verringert. Während in der Privatwirtschaft davon auszugehen ist, dass Käufer mit Nachfragemacht langfristig selbst ein Interesse an einer hohen Anzahl an Wettbewerbern haben und dies in ihr Beschaffungskalkül einbeziehen, ist dies bei der öffentlichen Hand nicht unbedingt gegeben. Einjährige Budgetzyklen sowie eine de facto Verpflichtung zum Kauf beim Billigstanbieter ohne Rücksicht auf die Marktstruktur führen zu einer Vernachlässigung der langfristigen Gesichtspunkte.
- (58.) Durch eine stärkere Bündelung der Beschaffungstätigkeit können Synergien in den Beschaffungsvorgängen genutzt werden. Die Reduktion der Wiederholung vieler kleiner Beschaffungsprozesse und die erleichterte Standardisierung bestimmter Beschaffungsprozesse können zu einer Senkung der gesamten Prozesskosten beitragen. Dabei können größere Beschaffungsstellen gerade die Beschaffung standardisierter Produkte, bei denen keine individuellen Lösungen erforderlich sind, durch effiziente, transparente Verfahren und unter Ausnutzung der zumeist vorliegenden Skaleneffekte in der Produktion kostengünstig durchführen. Hinsichtlich der Beschaffungsprozesse wird insbesondere die Einführung von e-Procurement über das Internet erleichtert: Bei Bündelung lohnen sich die Investitionen in den Aufbau der IT-Infrastruktur zur Durchführung von e-Procurement, wodurch deren Kostensenkungspotential genutzt werden kann.

- (59.) Eine Bündelung der Beschaffungstätigkeit kann weiterhin eine stärkere Konzentration von qualifizierten Mitarbeitern ermöglichen und somit zur Professionalisierung der Beschaffung beitragen. In größeren Beschaffungsstellen oder Serviceeinheiten können spezialisierte Vergabeexperten, Marktanalysten und Juristen Teams bilden und kontinuierlich die Beschaffungsprozesse verbessern. Diese Vergabeexpertise kann dann, wenn dies explizit Teil der Aufgabe der Vergabestelle ist, in Weiterbildungen und durch ständigen Informationsaustausch an andere Vergabestellen weitergegeben werden und somit die Orientierung an Best Practice vereinfachen.
- (60.) Eine stärkere Bündelung der Beschaffung würde die Nachfrageposition der Vergabestellen stärken. Dies kann zu Kostensenkungen führen. Die Europäische Kommission geht auf Basis einer Studie davon aus, dass eine um 25% größere Menge im Durchschnitt zu einer Preisreduktion von 7% führt (vgl. Europäische Kommission 2004). So können Preisvorteile unter anderem dadurch entstehen, dass es für Anbieter schwieriger sein kann, einen großen Käufer zu ersetzen, wodurch dieser Preisnachlässe verlangen kann (vgl. Inderst und Wey 2007). Hinzu kommt, dass durch die Bündelung der Beschaffung eine kollusive Marktaufteilung zwischen Anbietern erschwert wird (vgl. Snyder 1996).
- (61.) In Europa existiert generell der Trend, höhere Beschaffungsvolumina in einer kleineren Anzahl an Beschaffungsstellen zu aggregieren (vgl. Piga und Zanza 2004), wobei der Grad der Umsetzung international sehr heterogen ist (vgl. Carpetini et al. 2006): Der Anteil zentraler Beschaffungsstellen am gesamten Beschaffungsvolumen lag 2003 zwischen 10-12% bei Statskontoret (Schweden), Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (Dänemark) und dem Directorate of Public Procurement (Ungarn) und 5-6% bei der General Services Administration (USA), Consip (Italien) und der Bundesbeschaffung GmbH (Österreich). Im Vergleich dazu: Das BESCHA in Deutschland hatte einen Anteil von weniger als ein Prozent.
- (62.) Vor dem Hintergrund der obigen Diskussion sollte das Effizienzpotential in der Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens in Deutschland aufgearbeitet und realisiert werden. Bei standardisierten Produkten und Leistungen erscheint eine stärkere Bündelung der Einkaufstätigkeit z.B. innerhalb von Bundes- oder Landesbehörden oder Gemeindeverbänden sinnvoll. Diese Maßnahmen würden zudem zu einer Erhöhung der Transparenz im Vergabewesen beitragen, da die Volumina dann eher oberhalb der EU-Schwellenwerte liegen und somit eher öffentlich ausgeschrieben werden.

Aufbau von Serviceeinheiten

- (63.) Ergänzt werden könnten die Maßnahmen zur Optimierung des öffentlichen Einkaufs durch den Aufbau von Serviceeinheiten, welche neben Dienstleistungen wie Weiterbildung, Kompetenzaufbau und Beratungen auch die Beschaffung von standardisierten Produkten z.B. über Rahmenverträge, auf die kleinere Beschaffungseinheiten Zugriff haben, übernehmen könnte. Diese Einheiten könnten auch wirtschaftliche Vergleiche zwischen den Beschaffungseinheiten („Benchmarking“) vornehmen und „Best-Practice-Standards“ entwickeln.
- (64.) Ein Beispiel für eine solche zentrale Serviceeinheit ist die „OGCbuying.solutions“ in Großbritannien, die aus einer Fusion verschiedener Beschaffungsstellen hervorgegangen ist und öffentliche Einrichtungen mit mehr als 500.000 Gütern und Dienstleistungen durch Rahmenverträge versorgt und beratend tätig ist. OGCbuying.solutions erzielte im Fiskaljahr 2005/06 Kosteneinsparungen in Höhe von 412 Millionen Pfund bei einem Volumen von 2.7 Milliarden Pfund.

Lenkung des öffentlichen Einkaufs

- (65.) Mit einer Reform des Vergaberechts sollte auch die Lenkung („Governance“) des öffentlichen Einkaufs verbessert werden (vgl. z.B. Kelman 2002). In Großbritannien erfolgt dies z.B. dadurch, dass im Rahmen einer Effizienzinitiative im öffentlichen Sektor der Finanzminister der zentralen Beschaffungsorganisation OGCbuying.solutions jährliche Einsparziele vorgibt.
- (66.) Auf diese Weise sollen Mitarbeiter motiviert werden, das Ziel des wirtschaftlichen Einkaufs zu verfolgen. Dazu gehört, dass sie den Entscheidungsspielraum haben, die für den bestimmten Beschaffungsvorgang effiziente Lösung zu suchen. In Deutschland ist der öffentliche Einkauf durch die Beschaffungsvorschriften vom GWB bis zu den einzelnen Punkten in den Verdingungsordnungen hochgradig reglementiert und komplex. Dies verursacht nicht nur einen hohen Verwaltungsaufwand, sondern kann auch den Entscheidungsspielraum derart einschränken, dass die Beschaffung nur als Verwaltungsaufgabe wahrgenommen wird und nach altbekannten Mustern abläuft.
- (67.) Wie in den Abschnitten zu umweltbewusstem Einkauf und zur Bündelung aufgeführt, wird bei den jetzigen Strukturen die langfristige Perspektive im öffentlichen Einkauf nicht ausreichend beachtet. Eine konsequente Berücksichtigung von Lebenszykluskosten,

gemeinsame Verantwortlichkeit von Kapital- und Betriebskosten sowie wirtschaftliches Handeln jenseits der kameralistischen Haushaltsführung wären Schritte hin zu einem Einkauf gemäß eines Gesamtkosten-Ansatzes.

(68.) Die kontinuierliche Verbesserung des Beschaffungswesens erfordert einen Informationsaustausch über Methoden, die erfolgreich sind. Auf EU-Ebene existiert dafür das Public Procurement Learning Lab, in dem zumeist die zentralen Beschaffungsorganisationen der EU-Staaten Ergebnisse neuer Beschaffungsmethoden z.B. durch das Vorstellen von Pilotstudien diskutieren. Dieser Ansatz des Lernens von „Best Practice“ sollte Bestandteil der Beschaffungskultur sein.

V. Aspekte zur Reform der Vergaberegeln

(69.) Neben der geeigneten Organisation und Führung des Einkaufs ist die sachgerechte Gestaltung der Vergaberegeln für einen wirtschaftlichen Einkauf entscheidend. Grundsätzlich sollte das Vergaberecht die allgemeinen Kriterien einer Vergabe bestimmen, die spezifischen Vergaberegeln jedoch nicht beschränken. So war Ziel der Vergaberechtsreform der 90er Jahre in den USA, die Regeldichte signifikant zu verringern, damit für den jeweiligen Kontext passende und effiziente Vergabelösungen gefunden werden können (vgl. Kelman 2002).

(70.) Unterschiedliche Rahmenbedingungen verlangen nach unterschiedlichen Vergabeformen und somit nach situationsspezifischem Vergabedesign. Dass beim Kauf eines Neuwagens anders verhandelt wird als bei einem Gebrauchtwagen, ist jedem einleuchtend, der beide Verhandlungen geführt hat. Den Einkäufern der öffentlichen Hand müssen die notwendigen Freiräume gewährt werden, um die Vergabeform den Umständen anpassen zu können.

Kollusion zwischen Anbietern

(71.) Insbesondere in wenig dynamischen Industriezweigen mit relativ homogenen Gütern ist die Gefahr der expliziten oder impliziten Preisabsprache zwischen den Unternehmen groß. Damit Preisabsprachen glaubwürdig sind, muss es möglich sein, auf eine Preisunterbietung heute mit einem Preiskrieg morgen zu reagieren. Wesentlich für die Stabilität einer Absprache ist es daher, dass den Teilnehmern bewusst ist, wer welches

Gebot abgegeben hat, um somit mögliche Abweichler identifizieren zu können. Im Umkehrschluss gilt, dass zur Vermeidung von Kollusion in solchen Industriezweigen die Vergabe eher in Form eines verdeckten Gebots ablaufen sollte. Vor diesem Hintergrund ist es mit Sorge zu betrachten, wenn die auf EU-Ebene vorgegebenen Regeln zum Vergaberecht so interpretiert werden, dass nun primär elektronische Englische Auktionen durchgeführt werden sollen, bei denen jeder Bieter die Gebote der anderen sieht und darauf reagieren kann.

(72.) Aber auch bei den alternativen Verfahren ist es zumindest im Hinblick auf die Bekämpfung von Absprachen nicht zielführend, wenn das Gebot und die Identität des Gewinners unmittelbar nach Abgabeschluss den mitbietenden Unternehmen offen gelegt werden. So bestimmt Artikel 41 Abs. 2 der Richtlinie 2004/18-EG, dass für Vergaben über den Schwellenwerten sowohl Gebot als auch Zuschlagsempfänger auf Anfrage der Bieter mitgeteilt werden müssen¹⁰. Im Hinblick auf das nationale Vergaberecht sollte jedoch überlegt werden, zumindest das Gebot des erfolgreichen Bieters nicht offen zu legen, zumal keine subjektiven Bieterrechte gewährt werden. Damit der Rechtsschutz der Konkurrenten nicht verkürzt wird, könnte das Recht der Akteneinsicht durch das „in camera“ Verfahren nach § 99 II VwGO ersetzt werden. Bei diesem Verfahren kann jeder Konkurrent erwirken, dass das Gericht die vollständigen Akten erhält und prüft, ob die Rechte konkurrierender Bieter gewahrt worden sind. Wenn alles mit rechten Dingen zugegangen ist, erfährt der Konkurrent selbst dagegen nur das Ergebnis der Überprüfung, nicht ihre tatsächlichen Grundlagen.

(73.) Dem wird entgegengehalten, dass Transparenz bezüglich des Gewinners zur Vermeidung von Korruption erforderlich ist. Es besteht in der Tat ein Konflikt zwischen der Vermeidung von Korruption einerseits durch vollständige Transparenz ex ante und ex post und der Vermeidung von Kollusion andererseits durch Transparenz in der Ausschreibung, aber nicht nach der Vergabe. Durch interne Kontrollen, verzögerte Offenlegung oder durch Anwendung des „in camera“ Verfahrens könnte hier ein Mittelweg gefunden werden.

(74.) Neben der Vergabe über verdeckte Gebote gibt es weitere Möglichkeiten, Kollusion zu erschweren: Grundsätzlich ist Kollusion umso schwerer, je höher die Anzahl der Bieter

¹⁰ Art. 54 Abs. 6 der RL 2004/18 legt fest, dass bei elektronischen Auktionen während der Phasen der Auktion die Identität der Bieter keinesfalls bekannt gegeben werden darf. Dies schließt aber nicht aus, dass anschließend offen gelegt wird, wer den Auftrag gewonnen hat.

ist. Auch vor diesem Hintergrund kann die Förderung der Partizipation von KMUs an Vergaben sinnvoll sein. Weiterhin kann es hilfreich sein, wenn zum Zwecke der Kollusionsbekämpfung Vergaben über hohe Volumina erfolgen und nicht zu oft durchgeführt werden: Bei einer geringen Frequenz der Vergaben kann die „Bestrafung“ von Abweichlern durch das Bieterkartell nicht sofort erfolgen und das Abweichen wird attraktiver.

Insolvenz von Auftragnehmern

(75.) Namentlich im Baugewerbe und bei IT-Dienstleistungen ist zu beobachten, dass einzelne Unternehmen vor oder während der Erstellung eines Auftrags insolvent werden. Eine Studie in den USA zeigt, dass zwischen 1990 und 1997 über 80.000 Unternehmen bei öffentlichen Ausschreibungen Insolvenz anmelden mussten. Der volkswirtschaftliche Schaden, der dadurch entstand, betrug 21 Mrd. US\$. Nicht nur der unmittelbare Schaden ist beachtlich: Die Möglichkeit der Insolvenzanmeldung führt auch zu Verzerrungen beim Vergabeprozess. Unternehmen mit beschränkter Haftung sind im Insolvenzfall gegen hohe Forderungen abgesichert, können aber im Gewinnfall voll am Gewinn partizipieren. Dadurch haben diese Unternehmen einen Anreiz, sehr aggressiv bei Vergaben mitzubieten, und werden dadurch tendenziell solvente Unternehmen verdrängen. Diese extrem aggressiven Gebote werden auch als „abnormally low tenders“ bezeichnet, eine Problematik, die schon die Enterprise Section der Europäischen Kommission in einer Studie von 1999 beschäftigt hat.

(76.) In den USA wird zur Vermeidung von „abnormally low tenders“ verlangt, dass Unternehmen bei Aufträgen über 100.000 US\$ so genannte „surety bonds“ vorlegen. Surety bonds ähneln der deutschen Bürgschaft. Sie haben den Charakter einer Versicherung: Gegen Zahlung einer Prämie garantiert der Aussteller des Bonds, im Insolvenzfall entweder den Auftrag zu Ende zu führen oder aber eine vorher festgelegte Summe zu zahlen. Diese Interessenlage führt dazu, dass surety-bond-Emittenten einen hohen Anreiz haben, die Solvenz und Güte eines Unternehmens, das solche bonds nachfragt, im Vorhinein abzuklären. Ähnliche Regeln gibt es in Kanada und Japan.

(77.) Mit Methoden des Vergabedesigns gegen ungewöhnlich niedrige Angebote vorzugehen, ist nicht einfach. Nach Artikel 55 der Richtlinie 2004/18-EG soll der Einkäufer eine schriftliche Aufklärung über Einzelposten des Angebots verlangen, die ungewöhnlich niedrig ausfallen. In der Praxis ist diese Vorgehensweise selten zu

beobachten. Grundsätzlich empfiehlt es sich in solchen Situationen, Druck aus dem Verfahren zu nehmen, indem beispielsweise ein Auftrag an zwei Unternehmen vergeben wird, etwa über Bietergemeinschaften oder Teilung des Auftrags (vgl. Engel et al. 2006). Allerdings sollte man nicht, wie aus den USA und Italien berichtet wird, Aufträge an den Bieter vergeben, dessen Gebot am nächsten am Durchschnitt aller Gebote liegt. Auch wenn dieses Verfahren den Anschein erweckt, dass extreme Gebote vermieden werden, so ändert eine solche Regelung doch das Verhalten der Unternehmen entscheidend: Wenn jedes Unternehmen versucht, nur das Durchschnittsgebot zu erreichen, endet dies in dem krampfhaften Bemühen, nicht zu unterbieten. In der Folge ist mit sehr hohen Preisen zu rechnen.

Korruption

- (78.) Korruption ist ein weit verbreitetes Problem im Beschaffungswesen. Die Weltbank schätzt das Volumen von Bestechungen bei öffentlichen Vergaben weltweit auf etwa 200 Mrd U.S.\$ jährlich (vgl. Kaufmann 2005). Korruption kann verschiedene Formen annehmen, beobachtet wurden das sogenannte Bid rigging, bid orchestration und die Verzerrung von Qualitätsrankings (vgl. Lengwiler und Wolfstetter 2006).
- (79.) Bid rigging bedeutet im Zusammenhang mit einer Beschaffungsauktion, dass der Auktionator nach Erhalt aller Gebote einem bevorzugten Bieter die Möglichkeit gibt, sein Gebot zu ändern. Der bevorzugte Bieter erhält damit die Möglichkeit, sein Gebot dem niedrigsten aller anderen Gebote anzupassen. Dies ist eine Form der Korruption (oder Diskriminierung), weil nur ein ausgewählter Bieter und nicht alle Bieter die Möglichkeit haben, ein Nachgebot abzugeben. Dadurch ist nicht garantiert, dass der Bieter mit den geringsten Kosten gewählt wird. E-Procurement würde die Gefahr des Nachbietens verhindern.
- (80.) Selbst wenn Gebote nicht nachträglich geändert werden können, kann ein Auktionator das Bieterverhalten als Koordinator eines Bieterkartells vor der eigentlichen Gebotsabgabe festlegen (Bid orchestration). Ein Beispiel hierfür aus dem privaten Sektor ist der Versicherungsbroker-Fall in den USA: Der Generalstaatsanwalt New Yorks verklagte führende Versicherungsbroker mit der Begründung, diese hätten in impliziter Absprache mit der Versicherungsbranche für den Anschein von Wettbewerb künstliche Gebote für Versicherungsverträge eingeholt (vgl. Economist, 21.10.2004).

- (81.) Bei Auktionen, in denen der Zuschlag neben dem Preis auch von anderen Produktmerkmalen wie Qualität abhängt und für den Zuschlag ein Scoring-Modell aus Preis und anderen Merkmalen verwendet wird, kann Korruption die Form der Manipulation der Qualitätsbewertung annehmen. Dagegen kann vorgegangen werden, indem die endgültigen Bewerber erst *nach* Gebotsabgaben bestimmt werden.
- (82.) Die Regeldichte im Vergabewesen wird z.T. mit einer Verringerung der Korruptionsanfälligkeit der Vergabe begründet. Ein modernisiertes Vergabewesen sollte jedoch die Strukturen der Beschaffungsvorgänge so gestalten, dass Korruption schwierig ist, indem z.B. Gebote dokumentiert werden, jedoch nicht zur Verringerung von Korruption den Handlungsspielraum der Entscheidungsträger durch hoch reglementiertes Vergaberecht derart einschränken, dass Vergaben nicht mehr an das jeweilige ökonomische Umfeld angepasst werden können. So schließt Kelman (2002), Professor an der Harvard University und ehemals Vorsitzender („Administrator“) des Office of Federal Procurement Policy:

„...the major justification of many rules is to prevent abuse, not to produce generally good decisions...“

und fordert als Priorität einer Vergabereform die Befreiung von einer Überreglementierung zur Ermöglichung guter und effizienter Vergabelösungen (vgl. Kelman 2002).

VI. Fazit

- (83.) Mit einem Volumen von über 15% des Bruttoinlandprodukts ist der öffentliche Einkauf eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand. Es zeichnet sich ab, dass das öffentliche Beschaffungswesen neben dem Ziel der Wirtschaftlichkeit vermehrt für andere politische Ziele eingesetzt wird. Die Wirtschaftlichkeit wird auch durch den in Deutschland im europäischen Vergleich geringen Transparenzgrad und durch ein hochkomplexes Regelwerk behindert. Das Vergabewesen in Deutschland hat Reformbedarf.
- (84.) Es ist sinnvoll und notwendig, die anstehende Reform des Vergaberechts zum Anlass zu nehmen, die richtigen Weichenstellungen vorzunehmen, um die Überlagerung des Einkaufs mit vergabefremden Zielen zu limitieren und die bestehenden Kostensenkungspotentiale zu realisieren. Folgende Maßnahmen schlägt der Beirat vor:

1. Erhöhung der Transparenz. Dies kann über eine Absenkung der Schwellenwerte oder durch eine Erweiterung der Publikationspflichten für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte gewährleistet werden.
2. Beschränkung der Einbindung vergabefremder politischer Ziele. Maßnahmen zur Durchsetzung der Tariftreue, Nachhaltigkeitsförderung oder Innovationsförderung sind nicht die Aufgabe des öffentlichen Einkaufs. Ist die Berücksichtigung vergabefremder Ziele jedoch z.B. durch internationale Verpflichtungen geboten, sollten diese explizit durch Preispräferenzen eingebracht werden.
3. Optimierung der Bündelung im öffentlichen Einkauf. Zur Erhöhung der Transparenz, zur Vermeidung von Korruption und zum Nutzen von Synergieeffekten kann eine stärkere Bündelung z.B. durch Zusammenlegung von Vergabestellen innerhalb von Behörden angebracht sein.
4. Einrichtung von Serviceeinheiten. Diese Einheiten sollen vergabetechnische Kompetenz aufbauen und Beratungsleistungen sowie Weiterbildungen für Vergabestellen aller föderalen Ebenen anbieten. Die Pflege der Rahmenverträge, die derzeit beim Kaufhaus des Bundes angesiedelt sind, sowie die Unterstützung beim Einkauf von komplexen Produkten, könnten weitere Aufgaben dieser Einheiten sein. Sie müssen klaren Zielvorgaben hinsichtlich der Steigerung der Wirtschaftlichkeit im Einkauf unterliegen.
5. Vereinfachung des Vergaberechts. Hier besteht hoher Reformbedarf. Das Vergaberecht sollte auf den Prinzipien des Wirtschaftlichkeitsgebots, des Wettbewerbsgebots, des Transparenzgebots und des Diskriminierungsverbots basieren und damit lediglich die allgemeinen Kriterien der Vergabe bestimmen. Die derzeitige hohe Regelungsdichte verhindert eine sachgerechte wirtschaftliche Vergabe. Neben der Umsetzung der Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Verschlinkung des Vergaberechts sollte eine Zusammenlegung der Vergabeverfahrensregelungen für alle Aufträge in einer Rechtsverordnung geprüft werden.

6. Abschaffung des Konsensprinzips. Das Vergaberecht und die Umsetzung des Vergaberechts in Verdingungsordnungen sollten auf den oben genannten Prinzipien beruhen und dürfen keine durch das Vetorecht der deutschen Wirtschaft hochkomplexe, der Berücksichtigung von Spezialinteressen unterworfenen Regelwerke sein, wie es derzeit der Fall ist. Eine Zusammenarbeit mit den Verbänden ohne Vetorechte ist hingegen erstrebenswert.

Berlin, den 12. Mai 2007

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Achim Wambach, Ph.D. *(Federführung)*
Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität zu Köln

Prof. Dr. Charles B. Blankart
Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Wernhard Möschel
Professor für Bürgerliches Recht,
Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Das Gutachten wurde beraten von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D. *(Vorsitzender)*
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts
Ökonomie und Demographischer Wandel
Universität Mannheim
Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik
an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Christoph Engel *(Stellvertretender Vorsitzender)*
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Prof. Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Prof. Dr. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie,
insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Prof. Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Prof. Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Prof. Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre,
an der Universität Konstanz

Prof. Dr. Claudia M. Buch
Professor für Wirtschaftstheorie,
insbesondere Geld und Währung,
an der Universität Tübingen

Professor. Dr. Hans Gersbach
Professor für Wirtschaftspolitik
CER-ETH – Center of Economic Research
at ETH Zürich, Schweiz

Prof. Dietmar Harhoff, Ph.D.
Professor für Betriebswirtschaftslehre
Vorstand des Instituts für Innovationsforschung,
Technologiemanagement und Entrepreneurship
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Martin Hellwig, Ph.D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt
Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Göttingen

Prof. Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.
Frankfurt/Main

Prof. Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Manfred Neumann
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Wirtschaftspolitik,
an der Universität Bonn

Prof. Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den
Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R.
Honorarprofessor an der Universität des Saarlandes

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München
Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
Universität München

Prof. Dr. Manfred E. Streit
Em. Wissenschaftliches Mitglied
des Max-Planck-Instituts zur Erforschung
von Wirtschaftssystemen in Jena

Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Prof. Dr. Dr. h.c.mult. Hans F. Zacher
Em. Professor für öffentliches Recht an der Universität München,
Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Sozialrecht in München

Quellen

Albano, G. L., Spagnolo, G. und M. Zanza (2006), Joint bidding in procurement, International Public Procurement Conference Proceedings.

BME/SynerDeal (2005). Effizienz und Best-Practice im Einkauf.

BMWi (2003), Elektronische Vergabe von Aufträgen der Bundesverwaltung.

BMWi (2006), Impulse für Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen.

Brown, D. K. (1999), Can consumer product labels deter foreign child labor exploitation? Department of Economics, Tufts University, Working Paper No. 99-19.

Brusco, S. und G. Lopomo (2002), Collusion via signalling in simultaneous ascending bid auctions with heterogeneous objects, with and without complementarities, *Review of Economic Studies* 69(2), 407-36.

Cabral, L., Cozzi, G. Denicolo V., Spagnolo G. und M. Zanza (2006), Procuring innovation, in Dimitri, N., Piga, G. und G. Spagnolo (Eds.), Handbook of Procurement, Cambridge University Press, Cambridge.

Carpetini, L., Piga, G., und M. Zanza (2006), The variety of procurement practices: evidence from public procurement, in Dimitri, N., Piga, G. und G. Spagnolo (Eds), Handbook of Procurement, Cambridge University Press, Cambridge.

Consip (2007), Riflessioni sull'impatto economico degli strumenti innovativi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e furniture, Documento Ufficio Studi (private Kommunikation)

Corns, A. und A. Schotter (1999), Can affirmative action be cost effective? An experimental examination of price-preference auctions, *American Economic Review* 89(1), 291-305.

DG Research (2003), Potential for the environment: Results of the RELIEF project, Präsentation am 2.6.03 im Rahmen der "Grünen Woche" in Brüssel.

Engel, A., Ganuza, J.J., Hauk, E. und A. Wambach (2006), Managing risky bids, in Dimitri, N., Piga, G. und G. Spagnolo (Eds.), Handbook of Procurement, Cambridge University Press, Cambridge.

Europäische Kommission (2003), "Study on monitoring public procurement in the European Union using panel data", Lot 1 and Lot 2, final report, DG Internal Market, July.

Europäische Kommission (2004), A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future.

Grimm, V., Pacini R., Spagnolo, G. und M. Zanza (2006), Division into lots and competition in procurement, in Dimitri, N., Piga, G. und G. Spagnolo (Eds.), Handbook of Procurement, Cambridge University Press, Cambridge.

Handler, H. (2005), Das öffentliche Auftragswesen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, WIFO Working Paper Nr. 250.

ICLEI (2003), Study contract to survey the state of green public procurement in the European Union, Final Report.

Inderst, R. und C. Wey (2007), Buyer power and supplier incentives, *European Economic Review* 51, 647-667.

Kaufmann, D. (2005), Six questions on the cost of corruption with World Bank Institute Global Governance Director Daniel Kaufmann, in *News*. Washington, D.C., Worldbank.

Kelman, S. (2002), Remaking federal procurement, *Public Contracts Law Journal* (Summer 2002).

Lengwiler, Y. und E. Wolfstetter (2006), Corruption in procurement auctions, in Dimitri, N., Piga, G. und G. Spagnolo (Eds.), Handbook of Procurement, Cambridge University Press, Cambridge.

Marechal, F. und P.-H. Morand (2004), Allotment and subcontracting in procurement

bidding, *Cahiers de Recherches Economiques du Département d'Econométrie et d'Economie politique* (DEEP) from Université de Lausanne, Ecole des HEC, DEEP, no. 04.06.

Marron, D.B. (1997), Buying green: Government Procurement as an instrument of environmental policy, *Public Finance Review* 25(3), 285-305.

McAfee, R.P. und J. McMillan (1989), Government procurement and international trade, *Journal of International Economics*, 26(3/4), 291-308.

OECD (2000). International trade and core labour standards. A survey of the recent literature. Paris.

OECD (2003), The environmental performance of public procurement: Issues of policy coherence. Paris.

Piga, G. und M. Zanza (2004), An exploratory analysis of public procurement practices in Europe, Kapitel 10 in K.V. Thai, A. Arango, R.Y. Carter, G. Cullender, D. Prabkin, R. Grimm, K.R. E. Jense, R.E. Lloyd, C.P. Mecue und J. Telgen (Eds.), *Challenges in Public Procurement: an International Perspective*, Princeton Academic Press, 227-247.

Snyder, C. M. (1996), A dynamic theory of countervailing power, *RAND Journal of Economics* 27, 747-69.

The Economist (2004), Just how rotten?, 21.10.2004.