

TASSILO SCHRÖCK

Öffentliche Beschaffungskoooperation

Beiträge zum Verwaltungsrecht

46

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

46



Tassilo Schröck

Öffentliche Beschaffungskoooperation

Verwaltungsorganisationsrechtliche und
vergaberechtliche Handlungsspielräume sowie
Reformoptionen für ein Instrument zur Optimierung der
öffentlichen Beschaffung

Mohr Siebeck

Tassilo Schröck, geboren 1991; Studium der Rechtswissenschaft in München und Peking; 2018 Erstes Juristisches Staatsexamen; Rechtsreferendariat in Regensburg, München und Brüssel; 2020 Zweites Juristisches Staatsexamen; 2025 Promotion; Rechtsanwalt in Berlin.

Zugl.: Augsburg, Univ., Diss., 2024/2025

ISBN 978-3-16-200092-7 / eISBN 978-3-16-200093-4

DOI 10.1628/978-3-16-200093-4

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die Juristische Fakultät der Universität Augsburg hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 2024/2025 als Dissertationsschrift angenommen. Für die Drucklegung habe ich die Arbeit auf den Stand vom 1. Juni 2025 aktualisiert.

Großer Dank gebührt an erster Stelle meinem Doktorvater, Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger, auf dessen sicheren Blick für das Wesentliche in einer wissenschaftlichen Arbeit ich mich im gesamten Promotionsverfahren verlassen konnte. Trotz seiner zahlreichen Verpflichtungen und Projekte war er stets für meine Anliegen verfügbar und stand mir mit wertvollen Ratschlägen zur Seite. Ebenfalls danke ich Prof. Dr. Simon Bulla für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die nützlichen Anregungen darin. Prof. Dr. David Capitant ist zu verdanken, dass ich während eines Forschungsaufenthalts an der Universität Paris 1 Panthéon-Sorbonne die französische Sicht auf das europäische Vergaberecht miteinbeziehen konnte. Den Herausgebern Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Prof. Dr. Jens-Peter Schneider und Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Beiträge zum Verwaltungsrecht“.

Die Promotion entstand parallel zu meiner Tätigkeit als Rechtsanwalt. Dr. Matthias Ganske der Kanzlei Redeker Sellner Dahs sowie Christoph Donhauser und Dr. Philipp Kraus der Kanzlei Kraus Donhauser Woelfert gewährten mir den dafür notwendigen Freiraum, der im Anwaltsberuf keinesfalls selbstverständlich ist. Dafür bin ich ihnen überaus dankbar. Während meiner Promotion hatte ich die wunderbare Gelegenheit, mich mit zahllosen Personen aus Praxis und Wissenschaft über den Untersuchungsgegenstand meiner Arbeit auszutauschen. Jeder Austausch war für mich interessant und hilfreich. Ihnen allen gebührt mein Dank. Wertvoll erwies sich auch das durch das „forum vergabe“ ausgerichtete Doktorandenkolloquium unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Oliver Dörr. Ich danke außerdem allen, die für mich die Mühen des Korrekturlesens auf sich genommen haben: Dolores Sarancic, Dr. Moritz Schuchert, Viola Syska und meiner Frau, Dr. Leonie Köster. Schließlich danke ich meinen Eltern, die nicht nur seit jeher vorbehaltlos an meine Fähigkeiten glauben, sondern mir auch eine gesunde Skepsis gegenüber der juristischen Schaffenskraft mitgegeben haben.

Der Anstoß zu dieser Arbeit war der Gedanke, dass öffentliche Beschaffung gemeinsam besser gelingen kann. Gewidmet ist sie meiner Frau, weil mit ihr alles Gemeinsame ein besonderes Glück ist.

Berlin, im Juni 2025

Tassilo Schröck

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einführung	1
<i>I. Erkenntnisinteresse</i>	<i>2</i>
<i>II. Gang der Untersuchung</i>	<i>4</i>
1. Teil: Grundlagen	7
<i>A. Definition der Beschaffungs Kooperation</i>	<i>7</i>
<i>B. Rechtliche Formen der Beschaffungs Kooperation</i>	<i>18</i>
<i>C. Realbereichsinformationen über Beschaffungs Kooperationen</i>	<i>21</i>
<i>D. Rechtsfragen der Beschaffungs Kooperation</i>	<i>35</i>
<i>E. Zusammenfassung</i>	<i>39</i>
2. Teil: Handlungsspielräume bei der Gestaltung einer Beschaffungs Kooperation	41
<i>A. Rechtsverhältnis der Kooperation</i>	<i>41</i>
<i>B. Rechtsverhältnis der Beschaffung</i>	<i>177</i>
<i>C. Exkurs: Vergleich mit dem Rechtsrahmen für private Beschaffungsdienstleister</i>	<i>206</i>
3. Teil: Reformoptionen zur Förderung der Beschaffungs Kooperation	209
<i>A. Finanzielle Förderung durch Zuwendung</i>	<i>209</i>
<i>B. Pflicht zur Beschaffungs Kooperation</i>	<i>220</i>

<i>C. Verbesserung des Rechtsrahmens für freiwillige Beschaffungs Kooperationen</i>	254
<i>D. Zusammenfassung</i>	265
Rückblick und Ausblick	267
<i>I. Ein Instrument zur Optimierung der öffentlichen Beschaffung</i>	267
<i>II. Handlungsspielräume und Reformoptionen</i>	268
<i>III. Mitgliedstaatliche Organisationsautonomie gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 EUV als unverzichtbarer Gegenpol zu den Marktfreiheiten</i>	273
Zusammenfassung in Thesen	275
Literaturverzeichnis	281
Register	301

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einführung	1
<i>I. Erkenntnisinteresse</i>	2
<i>II. Gang der Untersuchung</i>	4
1. Teil: Grundlagen	7
<i>A. Definition der Beschaffungskooperation</i>	7
I. Gesetzliche Determinanten für die Definition der Beschaffungskooperation	7
1. Beschaffungsdienstleister, Art. 2 Abs. 1 Nr. 17 VRL	8
2. Gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe, Art. 38 VRL	8
3. Zentrale Beschaffungsstelle, Art. 2 Abs. 1 Nr. 16 VRL	9
4. Auftragsvergabe durch öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten, Art. 39 VRL	10
II. Entwicklung einer Definition der Beschaffungskooperation und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	11
1. Öffentliche Kooperation	11
a) Öffentlicher Auftraggeberbegriff, § 99 GWB	11
b) Verwaltungsträgerbegriff	12
c) Eingrenzung der Untersuchung	13
2. Mehrere rechtsfähige Kooperationspartner	13
3. Horizontale Kooperation	15
4. Zusammenarbeit zur Durchführung einer Beschaffung	16
5. Rechtsverbindliche Kooperation	17
6. Grenzüberschreitende Beschaffungskooperation aus deutscher Perspektive	17
7. Definition der Beschaffungskooperation	17

<i>B. Rechtliche Formen der Beschaffungs Kooperation</i>	18
I. Vertragliche und institutionalisierte Kooperation	18
II. Vertragsrechtliche Einbindung des Kooperationspartners in die Beschaffung	18
1. Unterstützungsmodell	19
2. Zwischenhändler- und Vertretungsmodell	19
3. Bündelung der Beschaffung	20
<i>C. Realbereichsinformationen über Beschaffungs Kooperationen</i>	21
I. Realbereichsinformationen als Untersuchungsgrundlage	21
II. Empirische Kategorisierung der Beschaffungs Kooperation	24
1. Piggy-backing-Groups	25
2. Third-Party-Groups	25
3. Lead-buying-Groups	25
4. Project-Groups	26
5. Programme-Groups	26
III. Beschaffungs Kooperation als Instrument des strategischen Beschaffungsmanagements	27
1. Monetäre Chancen	29
2. Nicht-monetäre Chancen	31
3. Risiken	32
4. Erfolgsfaktoren und Hindernisse	33
<i>D. Rechtsfragen der Beschaffungs Kooperation</i>	35
I. Rechtsverhältnis der Kooperation	36
II. Rechtsverhältnis der Beschaffung	37
<i>E. Zusammenfassung</i>	39
 2. Teil: Handlungsspielräume bei der Gestaltung einer Beschaffungs Kooperation	41
<i>A. Rechtsverhältnis der Kooperation</i>	41
I. Verwaltungsorganisationsrechtlicher Rahmen	41
1. Verfassungsrechtliche Verortung der Beschaffungs Kooperation	42
a) Fiskalgeltung des Grundgesetzes	42
b) Optimierungsgebote pro Beschaffungs Kooperation	44
aa) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit	44
bb) Weitere Optimierungsgebote	45
c) Vereinbarkeit mit den Grundrechten	46
privater Unternehmen	46
aa) Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	46
(1) Öffentliche Auftragsvergabe als Eingriff	46
(2) Eingehung einer Beschaffungs Kooperation als Eingriff	48

bb) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	49
(1) Bestimmung des Rechtfertigungsmaßstabs	50
(2) Anwendung des Willkürverbots	51
d) Vorbehalt des Gesetzes	51
e) Zwischenergebnis	53
2. Pflicht zur eigenverantwortlichen Beschaffung als	
Rahmenbedingung für Beschaffungsk Kooperationen?	54
a) Vergaberechtliche Begründungsansätze	54
aa) Grundsätze des Wettbewerbs und des	
Mittelstandschutzes, § 97 Abs. 1, Abs. 4 S. 1 GWB	54
bb) Grundsätze des Wettbewerbs und der Transparenz, § 97	
Abs. 1 GWB	57
b) Herleitung aus den institutionellen Garantien	
des Grundgesetzes	58
aa) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 Abs. 2	
S. 1, 2 GG	58
bb) Staatsqualität der Länder und Bundesstaatsprinzip,	
Art. 20 Abs. 1 GG	61
cc) Rundfunk- und Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2	
GG und Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG	61
c) Kompetenzordnung	62
aa) Verwaltungskompetenz zur Beschaffung und das Verbot	
der Kompetenzverschiebung	62
bb) Grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume	
zwischen Bund und Ländern	65
(1) Verbot der Mischverwaltung, Art. 30, 83 ff. GG	65
(a) Rechtsprechung des BVerfG	65
(b) Kritische Auseinandersetzung mit der	
Rechtsprechung des BVerfG	67
(aa) Keine Anwendung	
des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	67
(bb) Verbot der Kompetenzverschiebung	70
(cc) Rechtsstaatliches Willkürverbot, Art. 20 Abs. 3	
GG	71
(dd) Zwischenergebnis	72
(c) Anwendung auf Beschaffungsk Kooperationen	
zwischen Bund und Ländern	73
(2) Verbot der Mischfinanzierung, Art. 104a Abs. 1, 109	
Abs. 1 GG	74
cc) Verbot der Kompetenzverschiebung abseits einer	
Bund-Länder-Kooperation	75
d) Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1, 2 GG	76
aa) Demokratische Legitimation der Verwaltungstätigkeit	77

bb) Demokratische Legitimation der Beschaffungskoooperation	78
(1) Bestimmung des notwendigen demokratischen Legitimationsniveaus	78
(2) Gewährleistung des notwendigen demokratischen Legitimationsniveaus	79
(3) Kontrollpflicht statt Letztentscheidungspflicht	81
cc) Zwischenergebnis	82
e) Zwischenergebnis	82
3. Grenzüberschreitende Beschaffungskoooperationen	83
a) Föderale Kompetenzverteilung bei auswärtigen Beziehungen, Art. 32 GG	84
b) Gesetzesvorbehalt für die Übertragung von Hoheitsrechten, Art. 23 f. GG	86
c) Notwendigkeit eines Vertragsgesetzes, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	87
d) Zwischenergebnis	89
4. Zusammenfassung	89
II. Vergaberechtliche Ausschreibungspflicht der Beschaffungskoooperation	90
1. Grundproblematik	90
2. Ausschreibungspflicht nach dem GWB-Vergaberecht	91
a) Auftraggeberbegriff, § 99 GWB	91
b) Öffentlicher Auftrag, § 103 Abs. 1 GWB	91
aa) Vertrag mit einklagbarer Beschaffungstätigkeit	92
bb) Unternehmereigenschaft als eigenständiges Tatbestandsmerkmal?	92
cc) Entgeltlichkeit	93
dd) Öffentlicher Auftrag bei gegenseitiger Beschaffungstätigkeit	95
ee) Zwischenergebnis	95
c) Überschreitung des Schwellenwerts, § 106 GWB	96
d) Keine allgemeine Ausnahme für Beschaffungskoooperationen	99
aa) Kompetenzübertragung	99
(1) Analyse der Rechtsprechung	100
(a) Die Grundsatzentscheidung des EuGH in der Sache „Remondis I“	100
(b) Entscheidungsbefugnis und finanzielle Unabhängigkeit bei Zweckverbänden	101
(c) Kompetenzübertragung durch Vertrag und auf juristische Personen des Privatrechts	102
(2) Kompetenzübertragung bei Beschaffungskoooperationen	104

(3) Zwischenergebnis	105
bb) Inhouse-Geschäft, § 108 Abs. 1–5 GWB	106
(1) Bündelung der Beschaffungstätigkeit innerhalb eines Verwaltungskonzerns	106
(2) Institutionalisierte Kooperation über eine gemeinsame Third Party	107
(3) Tätigkeitskriterium als Grenze für Drittgeschäfte mit nicht-kontrollierenden Auftraggebern	109
(4) Zwischenergebnis	110
cc) Verwaltungskooperation, § 108 Abs. 6 GWB	110
(1) Zusammenarbeit, § 108 Abs. 6 Nr. 1 GWB	111
(a) Anforderungen an die Zusammenarbeit	111
(b) Anwendung auf Beschaffungsk Kooperationen	113
(2) Weitere Voraussetzungen, § 108 Abs. 6 Nr. 2, 3 GWB	116
(3) Zwischenergebnis	117
dd) Ausschließliches Recht, § 116 Abs. 1 Nr. 6 GWB	117
ee) Zentrale Beschaffungsstelle, § 120 Abs. 4 GWB	118
(1) Tatbestand: zentrale Beschaffungsstelle, § 120 Abs. 4 S. 1 GWB	119
(a) Öffentlicher Auftraggeber, § 99 GWB i.V.m. § 120 Abs. 4 S. 1 GWB	119
(aa) Öffentliche Auftraggeber i.S.d. § 99 Nr. 1 GWB	119
(bb) Öffentliche Auftraggeber i.S.d. § 99 Nr. 2 GWB	120
(cc) Öffentliche Auftraggeber i.S.d. § 99 Nr. 3 GWB	123
(dd) Öffentliche Auftraggeber i.S.d. § 99 Nr. 4 GWB	125
(ee) Zwischenergebnis	126
(b) Zentrale Beschaffungstätigkeit, § 120 Abs. 4 S. 1 GWB	126
(2) Rechtsfolge, § 120 Abs. 4 S. 2–5 GWB	128
(a) Ausschreibungsfreiheit der zentralen Beschaffungstätigkeit, § 120 Abs. 4 S. 3 GWB ...	129
(b) Ausschreibungsfreiheit der Beratungs- und Unterstützungsleistungen, § 120 Abs. 4 S. 4 GWB	131
(c) Anwendbarkeit des Kartellrechts, § 120 Abs. 4 S. 5 GWB	133
(3) Zwischenergebnis	133
ff) Ausnahmenverkettung	134
3. Ausschreibungspflicht nach dem Unterschwellenvergaberecht	136
4. Ausschreibungspflicht nach den Grundfreiheiten des AEUV	137
a) Anwendungsbereich	138
b) Erfordernis eines eindeutigen grenzüberschreitenden Interesses	140

c)	Marktfreiheitliches Vergaberegime	142
d)	Rechtfertigung einer Ausnahme	144
aa)	Ausübung öffentlicher Gewalt, Art. 51 Abs. 1, 62 AEUV	145
bb)	Zwingende Gründe des Allgemeinwohls	145
cc)	Inhouse-Geschäft, Verwaltungskooperation und Kompetenzübertragung	147
dd)	Zentrale Beschaffungstätigkeit	150
(1)	Primärrechtliche Herleitung der ausschreibungsfreien Eigenerledigung	151
(a)	Keine Ungleichbehandlung	151
(b)	Bereichsausnahme für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Art. 106 Abs. 2 AEUV	152
(c)	Mitgliedstaatliche Organisationsautonomie gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 EUV als Grenze für die marktfreiheitliche Strukturierung der Verwaltungsorganisation	153
(2)	Zentrale Beschaffungstätigkeit als ausschreibungsfreie Eigenerledigung	157
(a)	Bislang keine Klärung durch den EuGH	157
(b)	Verwaltungsorganisatorisches Bedürfnis in Abwägung mit dem Binnenmarktziel	158
(aa)	Verwaltungsorganisatorisches Bedürfnis an ausschreibungsfreier zentraler Beschaffungstätigkeit	158
(bb)	Abwägung mit dem Binnenmarktziel	160
(cc)	Zwischenergebnis	162
(c)	Wettbewerb zwischen zentralen Beschaffungsstellen?	162
e)	Zwischenergebnis	163
5.	Ausschreibungspflicht nach dem Europäischen Beihilfenrecht ...	163
6.	Grenzüberschreitende Beschaffungsk Kooperationen	165
a)	Anwendbarkeit der Ausnahmen auf ausländische öffentliche Auftraggeber	166
b)	Vergaben auf Grundlage internationaler Verfahrensregeln, § 109 Abs. 1 Nr. 1 GWB	167
c)	Zwischenergebnis	168
7.	Beschaffungsk Kooperationen in den Bereichen der Verteidigung und Sicherheit	168
a)	Sachlicher Anwendungsbereich, § 104 GWB	169
b)	Besondere Ausnahmen, § 145 Nr. 2, 4 und 7 GWB	170
c)	Zentrale Beschaffungsstelle, § 120 Abs. 4 GWB	171
d)	Wesentliche Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten, Art. 346 Abs. 1 AEUV	173

e) Zwischenergebnis	174
8. Pflicht zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung trotz Ausnahme ...	174
9. Zusammenfassung	175
<i>B. Rechtsverhältnis der Beschaffung</i>	177
I. Anwendbares Vergaberecht	177
II. Gestaltung des Vergabeverfahrens	179
1. Pflicht zur Losbildung, § 97 Abs. 4 S. 2, 3 GWB	179
2. Transparenzpflichten	180
a) Grundsatz der Transparenz im Vergaberecht	180
b) Besondere Transparenzpflichten für Beschaffungsk Kooperationen	181
3. Zwischenergebnis	183
III. Vergaberechtsschutz	183
1. Richtiger Anspruchsgegner	183
a) Öffentlicher Auftraggeber als Anspruchsgegner	184
b) Verantwortlichkeit, § 4 Abs. 2 S. 1–3 VgV, Art. 37 Abs. 2 VRL	185
2. Örtliche Zuständigkeit	188
3. Zwischenergebnis	188
IV. Grenzüberschreitende Beschaffungsk Kooperationen	189
1. Anwendbares Vergaberecht	189
a) Anwendbarkeit der Rom-I-VO und Rom-II-VO	189
b) Vergabespezifische Kollisionsnormen	192
aa) Vorrang vor Rom-I-VO und Rom-II-VO	192
bb) § 4 Abs. 2 S. 4 VgV	193
(1) Gemeinsame Auftragsvergabe	193
(2) Rechtswahl	194
cc) Art. 39 Abs. 3 VRL bei zentraler Beschaffungstätigkeit und Art. 39 Abs. 5 VRL bei gemeinsamen Einrichtungen	195
c) Anwendung der Rom-I-VO und Rom-II-VO im Übrigen ...	197
2. Vergaberechtsschutz	198
a) Anwendbarkeit der EuGVVO	198
b) Vorrangige vergabespezifische Zuständigkeitsregelung	199
c) Anwendung der EuGVVO	200
d) Anerkennung und Vollstreckung	201
3. Zwischenergebnis	201
V. Beschaffungsk Kooperationen in den Bereichen der Verteidigung und Sicherheit	201
VI. Umgehung durch missbräuchliche Organisationsgestaltung	202
1. Umgehungsverbote im Unionsrecht und im Grundgesetz	202
2. Umgehungsgestaltung mittels Beschaffungsk Kooperation	203

VII. Zusammenfassung	205
C. Exkurs: Vergleich mit dem Rechtsrahmen für private Beschaffungsdienstleister	206
3. Teil: Reformoptionen zur Förderung der Beschaffungskooperation	209
A. Finanzielle Förderung durch Zuwendung	209
I. Reformoptionen	209
II. Rechtliche Zulässigkeit	212
1. Vereinbarkeit mit dem Zuwendungsrecht	213
2. Vereinbarkeit mit dem Europäischen Beihilfenrecht	214
a) Unternehmenseigenschaft	214
b) Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung ...	217
c) Privilegierung als DAWI	219
d) Mitgliedstaatliche Organisationsautonomie, Art. 4 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 EUV	219
III. Zwischenergebnis	220
B. Pflicht zur Beschaffungskooperation	220
I. Reformoptionen	220
II. Rechtliche Zulässigkeit	223
1. Formelle Rechtmäßigkeit: Regelungskompetenz	223
a) Kooperationspflicht durch den Bund oder die Länder	223
aa) Regelung durch Gesetz	223
(1) Kompetenzkataloge der Art. 73, 74 GG	224
(2) Kompetenztitel zur Regelung der Grundsätze des Haushaltsrechts, Art. 109 Abs. 4 GG	224
(3) Verwaltungsorganisationsrechtliche Kompetenztitel, Art. 83 ff. GG	225
(4) Zwischenergebnis	226
bb) Regelung durch Verwaltungsvorschrift	227
b) Kooperationspflicht durch den Unionsgesetzgeber	228
aa) Eingeschränkte Kompetenz für das Verwaltungsorganisationsrecht der Mitgliedstaaten	228
bb) Beispiel: Pflicht zur gemeinsamen Impfstoffbeschaffung	229
cc) Rechtsangleichungskompetenz, Art. 114 AEUV	232
c) Zwischenergebnis	233
2. Materielle Rechtmäßigkeit	234
a) Kooperationspflicht durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber	234
aa) Unionsrechtliche Rechtmäßigkeit	234

(1) Grundsätzliche Vereinbarkeit mit der VRL	234
(2) Ausschreibungspflichten	235
(3) Untersagungsverbot für grenzüberschreitende zentrale Beschaffungstätigkeiten, Art. 39 Abs. 2 VRL	237
(4) Beschränkungen zulasten des Kooperationspartners	237
(a) Der EuGH in der Sache „Asmel“ zur gesetzlichen Ausgestaltung zentraler Beschaffungsstellen	238
(b) Die zentrale Beschaffungsstelle als Berechtigte der Marktfreiheiten	239
(5) Zwischenergebnis	242
bb) Verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit	242
(1) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 Abs. 2 S. 1, 2 GG	243
(a) Einschränkung der Gewährleistung	243
(b) Rechtfertigung der Einschränkung	245
(c) Erarbeitung eines Modells zur Konzentration der gemeindlichen Beschaffung	248
(d) Zwischenergebnis	250
(2) Rundfunk- und Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG	250
b) Kooperationspflicht durch den Unionsgesetzgeber	252
3. Zwischenergebnis	254
C. <i>Verbesserung des Rechtsrahmens für freiwillige Beschaffungsk Kooperationen</i>	254
I. Rechtsverhältnis der Kooperation	254
1. Ausbau der Bund-Länder-Kooperation	255
a) Reformoptionen	255
b) Rechtliche Zulässigkeit	255
2. Schaffung ausschreibungsfreier Räume durch Kompetenzübertragung	256
3. Klarstellungen im GWB	257
4. Überarbeitung der Ausnahme für zentrale Beschaffungstätigkeiten, Art. 37 Abs. 2, 4 VRL	258
a) Anpassung an die primärrechtlichen Vorgaben	258
b) Erweiterung der Ausnahme für zentrale Beschaffungstätigkeiten	259
c) Schaffung eines Wettbewerbs unter zentralen Beschaffungsstellen	261
d) Zwischenergebnis	261
II. Rechtsverhältnis der Beschaffung	262

1. Kollisionsnormen und internationale Zuständigkeit	262
2. Streichung der Regeln zur Verantwortlichkeit	263
3. Überarbeitung der Transparenzregeln	264
III. Verbesserung der Rechtsklarheit	264
IV. Beschaffungsk Kooperationen in den Bereichen der Verteidigung und Sicherheit	265
D. Zusammenfassung	265
Rückblick und Ausblick	267
I. <i>Ein Instrument zur Optimierung der öffentlichen Beschaffung</i>	267
II. <i>Handlungsspielräume und Reformoptionen</i>	268
1. Weiter verwaltungsorganisationsrechtlicher Handlungsspielraum	268
2. Die vergaberechtliche Ausnahme für zentrale Beschaffungstätigkeiten	268
3. Eine Alternative zum privaten Beschaffungsdienstleister	270
4. Konzentration der kommunalen Beschaffungstätigkeit	271
5. Unzulänglicher Rechtsrahmen für Beschaffungsk Kooperationen	272
III. <i>Mitgliedstaatliche Organisationsautonomie gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 EUV als unverzichtbarer Gegenpol zu den Marktfreiheiten</i>	273
Zusammenfassung in Thesen	275
Literaturverzeichnis	281
Register	301

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJ contrat	Actualité Juridique Contrat
AJCT	Actualité Juridique Collectivités Territoriales
AJDA	Actualité Juridique Droit Administratif
AMR	Academy of Management Review
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayBezO	Bayerische Bezirksordnung
BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz
BayFwG	Bayerisches Feuerwehrgesetz
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayKommHV	Bayerische Kommunalhaushaltsverordnung
BayKommZG	Bayerisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
BayLKrO	Bayerische Landkreisordnung
BayWiVG	Bayerisches Gesetz über wirtschafts- und vergaberechtliche Vorschriften
BayZustV	Bayerische Zuständigkeitsverordnung
BB	Betriebs-Berater
BeckRS	Beck-Rechtssachen
BerlAVG	Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BT-Durcks.	Bundestagsdrucksache
BuR	Business Research
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BwBBG	Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz
CMP	Contrats et Marchés Publics
CP	Revue Contrats Publics
CTEP	Clean Technologies and Environmental Policy
CYELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
DAJ	Direction des affaires juridiques
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung

DV	Die Verwaltung
DVB	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
EDIRPA	European defence industry reinforcement through common procurement act, Verordnung (EU) 2023/2418
eG	eingetragene Genossenschaft
EJOR	European Journal of Operational Research
EJPSM	European Journal of Purchasing & Supply Management
EJRR	European Journal of Risk Regulation
EPPPL	European Procurement & Public Private Partnership Law Review
ERA Forum	Journal of the Academy of European Law
EstAL	European State Aid Law Quarterly
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGVVO	Verordnung (EU) Nr. 1215/2012
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
GbR	Gesellschaft des bürgerlichen Rechts
GewA	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HBR	Harvard Business Review
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HmbVgG	Hamburgisches Vergabegesetz
HSR	Health Services Research
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJL	International Journal of Logistics
IJPE	International Journal of Production Economics
IJPM	International Journal of Procurement Management
IPSERA	International Purchasing and Supply Education and Research Association
JBR	Journal of Business Research
JOPP	Journal of Public Procurement
JPSM	Journal of Purchasing und Supply Management
JSBED	Journal of Small Business and Enterprise Development
juris	Juristisches Informationssystem Deutschland
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KdöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KG	Kammergericht
KommJur	Kommunaljurist
KRL	Konzessionsrichtlinie, Richtlinie 2014/23/EU
LHO	Landeshaushaltsordnung

LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland
LKV	Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung
LRP	Long Range Planning
LTMG BW	Landestariftreue- und Mindestlohngesetz Baden-Württemberg
LugÜ	Lugano-Übereinkommen
MD	Management Decision
MDE	Managerial und Decision Economics
MStV	Medienstaatsvertrag
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NoA	Notion of Aid, ABIEU 2016 Nr. C 262, S. 1
NRL	Naval Research Logistics
NTVergG	Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLG	Oberlandesgericht
PAR	Public Administration Review
POM	Production and Operations Management
PPLR	Public Procurement Law Review
PPMR	Public Performance & Management Review
RDI	Revue Droit Immobilier
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
Rom-I-VO	Verordnung (EG) Nr. 593/2008
Rom-II-VO	Verordnung (EG) Nr. 864/2007
RTD Eur.	Revue Trimestrielle de Droit Européen
SächsVergabeG	Sächsisches Vergabegesetz
SCF	Supply Chain Forum
SCM	Supply Chain Management
SektVO	Sektorenverordnung
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch
SRL	Sektorenrichtlinie, Richtlinie 2014/25/EU
SSM	Social Science & Medicine
STFLG	Saarländisches Tariftreue- und Fairer-Lohn-Gesetz
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürVgG	Thüringer Vergabegesetz
TVgG NRW	Tariftreue- und Vergabegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
UR	UmsatzsteuerRundschau
UrT	Upphandlingsrättslig Tidskrift
UVgO	Unterschwellevergabeordnung
VergabeR	Vergaberecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VgV	Vergabeverordnung
VK	Vergabekammer
VKR	Vergabekoordinierungsrichtlinie, Richtlinie 2004/18/EG
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A

VR	Verwaltungsrundschau
VRL	Vergaberichtlinie, Richtlinie 2014/24/EU
VSVgV	Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit
VSVRL	Vergaberichtlinie Verteidigung und Sicherheit, Richtlinie 2009/81/EG
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtsleh- rer
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht

Einführung

Die Ausgaben für die öffentliche Auftragsvergabe betragen in der Europäischen Union circa 14 Prozent¹ und in Deutschland circa 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts². Aufgrund ihrer ökonomischen Bedeutung wurde die öffentliche Auftragsvergabe in den letzten Jahrzehnten Gegenstand zahlreicher politischer Maßnahmen. So nahm sich der Unionsgesetzgeber des Themas an, um die öffentliche Auftragsvergabe für den Wettbewerb zu öffnen. Die europäischen Vergaberichtlinien halten mittlerweile ein dichtes Regelungsregime für die nationalen Auftraggeber bereit, das durch ein vergaberechtliches Rechtsschutzsystem mit subjektiven Bieterrechten (vgl. § 97 Abs. 6 GWB) scharf gestellt ist. Allerdings sind nicht nur die rechtlichen Anforderungen an das Vergabeverfahren gestiegen. Ein modernes Auftragswesen soll Innovation fördern sowie soziale und umweltbezogene Aspekte berücksichtigen.³ Viele Beschaffungsgegenstände, wie zum Beispiel IT- oder Bauleistungen, erfordern außerdem einen hohen technischen Sachverstand der Beschaffungsstelle.

Ein Instrument, um diesen hohen Anforderungen gerecht zu werden, ist die Kooperation zwischen öffentlichen Auftraggebern, also öffentliche Beschaffungsk Kooperation (nachfolgend schlicht als Beschaffungsk Kooperation bezeichnet). Neben einer Sachverständigskonzentration versprechen solche Kooperationen auch eine Rationalisierung der Beschaffungsverwaltung in personeller und finanzieller Hinsicht. Die Beschaffungsk Kooperation kann mit einer Bündelung der Einkaufsvolumina einhergehen. Die Bündelung verspricht erhebliche Einsparungen.⁴ Potenzial zur Steigerung der Beschaffungseffizienz durch Kooperation ist gerade im dezentralisierten deutschen Auftragswesen mit geschätzt 30.000 öffentlichen Auftraggebern⁵ in erheblichem Maße vorhanden. Deshalb

¹ Europäische Kommission, Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa, Mitteilung vom 03.10.2017, COM(2017) 572 final, S. 1, allerdings ohne Berücksichtigung der Sektorenauftraggeber.

² OECD, Government at a Glance 2017, 13.07.2017, abrufbar unter <https://doi.org/10.1787/22214399>, ebenfalls ohne Berücksichtigung der Sektorenauftraggeber.

³ Vgl. nur die Begründung des Regierungsentwurfs für ein Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts vom 08.10.2015, BT-Drucks. 18/6281, S. 1; Europäische Kommission, Der europäische Grüne Deal, Mitteilung der Kommission vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final, S. 9–10.

⁴ Siehe zu den Chancen und Risiken der Beschaffungsk Kooperation 1. Teil: C.III.

⁵ Europäische Kommission, Das Europäische Semester 2020: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichge-

sieht die Europäische Kommission und die OECD in der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern einen wichtigen Faktor zur Verbesserung des öffentlichen Auftragswesens in Deutschland.⁶ Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund sieht hierin einen sinnvollen und wichtigen Schritt.⁷ Eine Beschaffungskoooperation ist ein Instrument zur Optimierung der öffentlichen Beschaffung.

I. Erkenntnisinteresse

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit ist zunächst systematisch-ordnend. Das BVerfG hat in einem Beschluss aus dem Jahr 1983 erstmals den „Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung“ erwähnt, wonach gilt,

„dass der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompetenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, diese Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen – mit eigenen personellen und sächlichen Mitteln – wahrnimmt.“⁸

Die Feststellung des BVerfG ist nur einer von vielen möglichen rechtlichen Anhaltspunkten, die darauf hindeuten, dass eine verwaltungsorganisatorische Pflicht zur eigenverantwortlichen Beschaffung bestehen könnte. Darunter könnte die Pflicht zu verstehen sein, dass ein Verwaltungsträger Beschaffungsvorgänge bis zu einem gewissen Grad eigenständig und ohne Unterstützung Dritter durchführen muss. Eine Kooperation zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern zum Zwecke der Beschaffung könnte eine derartige Pflicht verletzen. Über diese Problematik hinaus gilt es den verwaltungsorganisationsrechtlichen Rechtsrahmen abzustecken und zu systematisieren.

Das Richtlinienpaket aus dem Jahr 2014 enthielt zahlreiche neue Regelungen zur Beschaffungskoooperation in den Art. 2 Abs. 1 Nr. 14–17, 37–39 VRL⁹ und Art. 2 Nr. 10–13, 55–57 SRL¹⁰. Diese Regelungen wurden mit dem Vergabe-

wichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vom 26.02.2020, COM(2020) 150 final, S. 68.

⁶ Europäische Kommission, Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa. Mitteilung vom 03.10.2017, COM(2017) 572 final, S. 15f.; OECD, Öffentliche Vergabe in Deutschland: Strategische Ansatzpunkte zum Wohl der Menschen und für wirtschaftliches Wachstum, 11.10.2019, abrufbar unter <https://doi.org/10.1787/48df1474-de>.

⁷ Portz, in: forum Vergabe e.V., Gespräche 2018, S. 51 (53); kritisch hingegen der Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. aufgrund befürchteter übergroßer Nachfragekonzentration Lau, in: forum Vergabe e.V., Gespräche 2018, S. 45 (47).

⁸ BVerfGE 63, 1 (41); ferner BVerfGE 119, 331 (367).

⁹ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABIEU 2014 Nr. L 94, S. 65.

¹⁰ Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG,

rechtsmodernisierungsgesetz im Jahr 2016¹¹ durch die §§ 120 Abs. 4 GWB, 4 VgV, 4 SektVO umgesetzt. Außerdem hat sich in den letzten Jahren die vergaberechtliche EuGH-Rechtsprechung erheblich weiterentwickelt. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der vergaberechtlichen Ausnahme für öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit nach § 108 GWB, die für Beschaffungsk Kooperationen eine große Bedeutung hat.¹² Diese Arbeit soll die neuen Entwicklungen analysieren und einordnen. Dabei wird erörtert, inwieweit Beschaffungsk Kooperationen selbst ausschreibungspflichtig sind und welche rechtlichen Besonderheiten sich durch die kooperationsbedingte Auftraggebermehrheit ergeben. Es existiert eine Reihe von Abhandlungen zu verschiedenen rechtlichen Teilaspekten der Beschaffungsk Kooperation.¹³ Außerdem wurden vier Monographien zum deutschen verwaltungsorganisationsrechtlichen und vergaberechtlichen Rechtsrahmen der Beschaffungsk Kooperation veröffentlicht,¹⁴ die aber ergänzungswürdig und zum Teil aufgrund neuer rechtlicher Entwicklungen überholt sind¹⁵.

ABIEU 2014 Nr. L 94, S. 243; die KRL, also die Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe, ABIEU 2014 Nr. L 94, S. 1, enthält derartige Vorschriften nicht.

¹¹ Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG) vom 17.02.2016, BGBl. I S. 203 und Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsverordnung – VergRModVO) vom 12.04.2016, BGBl. I S. 624.

¹² Siehe etwa EuGH, Urt. v. 21.12.2016, C-51/15, ECLI:EU:C:2016:985 – Remondis I; Urt. v. 03.10.2019, C-285/18, ECLI:EU:C:2019:829 – Irgita; Urt. v. 18.06.2020, C-328/19, ECLI:EU:C:2020:483 – Stadt Pori; Urt. v. 04.06.2020, C-429/19, ECLI:EU:C:2020:436 – Remondis II; Urt. v. 28.05.2020, C-796/18, ECLI:EU:C:2020:395 – ISE; Urt. v. 22.12.2022, C-383/21, C-384/21, ECLI:EU:C:2022:1022 – Sambre & Biesme.

¹³ Siehe etwa *Baudis*, VergabeR 2016, 425; *BBG/SKI*, Joint cross border procurement; *Brenet*, AJDA 2000, 784; *Butzert/Meyer*, ZfBR 2020, 636; *Cavallo Perin/Racca*, in: *Racca/Yukins*, Joint Public Procurement and Innovation, S. 93; *Friton*, NZBau 2021, 362; *Friton/Wolters/Andree*, EPPPL 20 (2020), 24; *Glock/Broens*, Einkaufsorganisation; *Hamer/Comba*, Centralising Public Procurement; *Heuninckx*, PPLR 2008, 123; *Heuninckx*, PPLR 2018, 189; *Karpenschiff*, CMP 2014, n° 6, 21; *Lotzel/Ohrtmann*, KommJur 2021, 5; *McEvoy/Ferri*, EJRR 11 (2020), 851; *Neiva de Oliveira*, EPPPL 12 (2017), 177; *Purza*, EPPPL 18 (2023), 195; *Racca/Ponzio*, Droit administratif 2011, n° 7, 7; *Sanchez Graells*, UrT 2016, 11; *Sanchez Graells*, EPPPL 12 (2017), 97; *Sanchez Graells*, PPLR 2020, 16; *Sanchez Graells/Herrera Anchustegui*, University of Leicester School of Law Research Paper No. 14–35 (2014); *Schaller*, LKV 2018, 348; *Simonnet*, CMP 2015, n° 10, 34; *Tâtrai*, ERA Forum 16 (2015), 7; *Valcárcel Fernández*, in: *Racca/Yukins*, Joint Public Procurement and Innovation, S. 133; *Wollenschläger/Stapf*, in: *forum Vergabe e.V.*, Gespräche 2019, S. 155 sowie die Gesetzeskommentare zu den §§ 120 GWB, 4 VgV und den Art. 37–39 VRL.

¹⁴ Siehe *Haas*, Gebündelte Beschaffung; *Klinkmüller*, Grenzüberschreitende gemeinsame Vergabe; *Kloster*, Auftraggebergemeinschaften; *Paul*, Gemeinsame grenzüberschreitende Auftragsvergabe; ferner die englische Monographie zur Beschaffungsk Kooperation im Bereich der Verteidigung und Sicherheit *Heuninckx*, Collaborative Defence Procurement; die französische Monographie *Grimandi*, La mutualisation des achats.

¹⁵ Die Monographien von *Haas*, *Kloster* und *Klinkmüller* stammen aus der Zeit vor der Vergaberechtsmodernisierung in den Jahren 2014 bzw. 2016 und vor der in Fn. 12 genannten

Das Erkenntnisinteresse begrenzt sich allerdings nicht auf die Systematisierung des vergabe- und verwaltungsorganisationsrechtlichen Rechtsrahmens. *Burgi* forderte bereits im Jahr 2018 ein „Vergabeprofessionalisierungsgesetz“, das Beschaffungsk Kooperation fördert.¹⁶ Diesem Gedanken folgend, entwickelt diese Arbeit Reformoptionen zur Förderung der Beschaffungsk Kooperation. Dabei werden solche Reformoptionen untersucht, zu denen der rechtswissenschaftliche Ansatz dieser Untersuchung etwas beitragen kann. Das ist namentlich die finanzielle Förderung einer Beschaffungsk Kooperation durch Zuwendung, die Regelung einer Pflicht zur Beschaffungsk Kooperation und die Verbesserung des Rechtsrahmens für die freiwillige Beschaffungsk Kooperation. Die Literatur hat bislang nur die Reformoptionen zur Verbesserung des Rechtsrahmens für Beschaffungsk Kooperationen im Bereich der Verteidigung und Sicherheit beleuchtet.¹⁷ Außerdem wurde schlaglichtartig die Vereinbarkeit einer Pflicht zur Beschaffungsk Kooperation mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie behandelt.¹⁸

II. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung erstreckt sich über drei Teile: die Erarbeitung der Grundlagen (1. Teil), die Erörterung des Handlungsspielraums der öffentlichen Auftraggeber bei der Gestaltung einer Beschaffungsk Kooperation (2. Teil) und die Untersuchung möglicher Reformoptionen zur Förderung der Beschaffungsk Kooperation (3. Teil). Der Grundlagenteil umfasst die Erarbeitung einer Definition und der Formen der Beschaffungsk Kooperation und dient dazu, den Gegenstand des Interesses einzugrenzen und die Variationen der Beschaffungsk Kooperation systematisch zu erschließen. Außerdem erfolgt eine Auswertung der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur, um Realbereichsinformationen über Beschaffungsk Kooperationen zusammenzutragen. Auf den Grundlagen aufbauend kann im 2. Teil der verwaltungsorganisations- und vergaberechtliche Handlungsspielraum der öffentlichen Auftraggeber bei der Gestaltung einer Beschaffungsk Kooperation abgesteckt werden. Gegenstand des 3. Teils sind Reformoptionen zur Förderung der Beschaffungsk Kooperation. In diesem Teil ist nun ein Wechsel in die Perspektive der Legislative respektive Exekutive notwendig, die die öffentlichen Auftraggeber zur Beschaffungsk Kooperation anzuhalten beabsichtigt.

Die Analyse des Verwaltungsorganisationsrechts und des Vergaberechts erfolgt unter Berücksichtigung seiner verfassungsrechtlichen und primärrechtli-

EuGH-Rechtsprechung; die Monographie von *Paul* wurde im Jahr 2025 veröffentlicht, die Untersuchung beschränkt sich aber auf den Rechtsvergleich der Vergaberegeln zur gemeinsamen grenzüberschreitenden Auftragsvergabe in Deutschland und Österreich.

¹⁶ *Burgi*, NZBau 2018, 579 (585).

¹⁷ Vgl. *Heuinckx*, Collaborative Defence Procurement, S. 212–221.

¹⁸ *Haas*, Gebündelte Beschaffung, S. 23–27; *Kloster*, Auftraggebergemeinschaften, S. 79; *Wollenschläger/Stapf*, in: forum Vergabe e.V., Gespräche 2019, S. 155 (161 f.).

chen Grundlagen. Die Fragen mit unionsrechtlichem Bezug werden unter Einbeziehung deutscher, englischer und französischer Literatur erörtert. Im Fokus der vergaberechtlichen Prüfung stehen die Regelungen des „klassischen“ Vergaberechts, also VRL, GWB, VgV, VOB/A und UVgO. Die Ausführungen zu VRL, GWB und VgV sind auf die Sektorenvergabe zu übertragen. Die Regelungen sind weitgehend inhaltsgleich.¹⁹ Auf die Zitierung der Parallelvorschriften des Sektorenvergaberechts wird zur besseren Lesbarkeit verzichtet. Soweit sich aus dem Sektorenvergaberecht Besonderheiten ergeben, wird dies in den Fußnoten kenntlich gemacht. Für Beschaffungsk Kooperationen in den Bereichen der Verteidigung und Sicherheit gelten vom „klassischen“ Vergaberecht abweichende Regeln (vgl. §§ 144–147 GWB, VSVgV und VSVRL²⁰). Diesen sind in der Untersuchung eigenständige Abschnitte gewidmet.

¹⁹ Vgl. Art. 2 Nr. 10–13 SRL, Art. 55–57 SRL, §§ 142 i. V. m. 120 Abs. 4 GWB, § 4 SektVO.

²⁰ Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.07.2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG, ABIEU 2009 Nr. L 216, S. 76.

1. Teil

Grundlagen

Zunächst sind die Grundlagen für die weitere Analyse aufzubauen. Dazu müssen eine präzise Definition der Beschaffungskoooperation entwickelt und der Untersuchungsgegenstand weiter eingegrenzt werden (A.). Anschließend werden die unterschiedlichen rechtlichen Formen der Beschaffungskoooperation erschlossen (B.). Es folgt eine Erarbeitung der verfügbaren Realbereichsinformationen über Beschaffungskoooperationen (C.). Vor dem Eintritt in eine detailliertere verwaltungsorganisations- und vergaberechtliche Prüfung werden überblicksmäßig die Rechtsfragen der Beschaffungskoooperation skizziert (D.).

A. Definition der Beschaffungskoooperation

Die VRL enthält Begriffe, die verschiedene Kooperationsformen ansprechen und dadurch das juristische Verständnis für die Beschaffungskoooperation gesetzlich determinieren. Es lohnt sich deshalb, einen Blick auf die Begriffsbestimmungen der VRL zu werfen (I.), bevor eine Definition der Beschaffungskoooperation entfaltet wird (II.).

I. Gesetzliche Determinanten für die Definition der Beschaffungskoooperation

Nähert man sich dem Begriff der Beschaffungskoooperation über seinen Wortsinn an, handelt es sich hierbei um die Zusammenarbeit mehrerer Personen zur Durchführung einer Beschaffung. In der VRL sind Kooperationsformen normiert, die Beschaffungskoooperationen in diesem Sinne sind: Art. 2 Abs. 1 Nr. 14–17 VRL definieren die Begriffe „Beschaffungsdienstleister“ (1.) und „zentrale Beschaffungsstelle“ (2.). Außerdem ist Art. 38 VRL eine Vorschrift zur „gelegentlichen gemeinsamen Auftragsvergabe“ (3.). Art. 39 VRL regelt die Auftragsvergabe durch öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten (4.).¹

¹ Die nationalen Umsetzungen sind in den § 120 Abs. 4 GWB und § 4 VgV zu finden. An den Vorschriften der VRL orientiert ist § 16 UVgO.

1. Beschaffungsdienstleister, Art. 2 Abs. 1 Nr. 17 VRL

Der Beschaffungsdienstleister ist „eine öffentliche oder privatrechtliche Stelle, die auf dem Markt Nebenbeschaffungstätigkeiten anbietet“ (Art. 2 Abs. 1 Nr. 17 VRL).² Unter Nebenbeschaffungstätigkeiten sind „Tätigkeiten zur Unterstützung von Beschaffungstätigkeiten“ zu verstehen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 15 Hs. 1 VRL). Die Unterstützung kann in der „Bereitstellung technischer Infrastruktur“ zur Durchführung des Vergabeverfahrens bestehen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. a VRL), wie etwa durch elektronische Vergabeplattformen. Zusätzlich kann der Beschaffungsdienstleister den öffentlichen Auftraggeber unterstützen, indem er ihn zur Ausführung oder Planung von Vergabeverfahren berät (Art. 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. b VRL). Die Unterstützung kann in der Übernahme von Verfahrensschritten im Vergabeverfahren bestehen. Der Beschaffungsdienstleister kann diese im Namen und auf Rechnung des öffentlichen Auftraggebers vorbereiten oder verwalten (Art. 2 Abs. 1 Nr. 15 lit. c VRL). Insbesondere die Rechtsanwaltschaft hat die Verfahrensbegleitung als Betätigungsfeld für sich entdeckt. Aber auch Beratungen mit technischem Wissen über den jeweiligen Beschaffungsgegenstand unterstützen oftmals öffentliche Auftraggeber. So ist es üblich, dass Bauingenieur- oder Architektenbüros den öffentlichen Auftraggeber dabei unterstützen, eine Ausschreibung zu erstellen oder durchzuführen. Es existieren außerdem Eigengesellschaften der öffentlichen Auftraggeber, die für diese als Beschaffungsdienstleister tätig sind. Beispiele für solche Inhouse-Beratungsfirmen sind die Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand mbH, deren Gesellschafter aus der Bundes-, Landes- und Kommunalebene entstammen, und die BwConsulting GmbH, die für die Bundeswehr Beratungsleistungen anbietet. Der öffentliche Auftraggeber kann sich durch den Beschaffungsdienstleister im Wesentlichen Know-how und zusätzliche Verwaltungskapazitäten einkaufen.

2. Gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe, Art. 38 VRL

Der Art. 38 VRL definiert nicht ausdrücklich, was unter einer „gelegentlichen gemeinsamen Auftragsvergabe“ nach der Artikelüberschrift zu verstehen ist. Der Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 VRL lässt den Schluss zu, dass hierfür zwei oder mehr öffentliche Auftraggeber erforderlich sind, die eine bestimmte Auftragsvergabe gemeinsam durchführen. Ausweislich der Formulierung in Art. 38 Abs. 2 VRL kann die Zusammenarbeit darin bestehen, dass ein öffentlicher Auftraggeber im Namen und im Auftrag der übrigen öffentlichen Auftraggeber zumindest einen Teil des Vergabeverfahrens durchführt. Nur in der Überschrift der Vorschrift findet das Adjektiv „gelegentlich“ Erwähnung. Die Gelegentlichkeit der gemeinsamen Auftragsvergabe dient als Abgrenzungskriterium gegenüber der sogleich vorzustellenden zentralen Beschaffungsstelle. Lediglich eine „auf

² Siehe ausführlich zum Beschaffungsdienstleister *Lieb*, Beschaffungsdienstleister.

Dauer“ durchgeführte Beschaffungstätigkeit für andere öffentliche Auftraggeber kann gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 14 VRL eine zentrale Beschaffungstätigkeit sein. Dazu heißt es in den Erwägungen zur VRL, wenngleich wenig erhellend, dass die gelegentliche gemeinsame Beschaffung „weniger institutionalisiert und systematisch“ sei als die Auftragsvergabe über zentrale Beschaffungsstellen.³ Scheinbar um Präzisierung bemüht, spricht die Begründung der deutschen Umsetzung von einer „[A]d-hoc-Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern“ respektive von „punktuelle[r] Zusammenarbeit bei der Vergabe einzelner öffentlicher Aufträge“. Erforderlich sei „nur eine diesbezügliche Vereinbarung der öffentlichen Auftraggeber“.⁴ Somit lässt sich die gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe als eine gelegentliche gemeinsame Durchführung bestimmter Beschaffungen durch mehrere öffentliche Auftraggeber verstehen. Dieser Definition entsprechende Beispiele sind insbesondere auf kommunaler Ebene zahlreich anzufinden, etwa bei der Beschaffung von Fahrzeugen und Ausrüstung für die Feuerwehren, IT-Systemen oder Sanierungsleistungen an Straßen und Rohrleitungen.⁵

3. Zentrale Beschaffungsstelle, Art. 2 Abs. 1 Nr. 16 VRL

Darüber hinaus können öffentliche Auftraggeber durch die Schaffung zentraler Beschaffungsstellen ihre Einkäufe in institutionalisierter Form bündeln. Der Träger der zentralen Beschaffungsstelle ist selbst öffentlicher Auftraggeber (Art. 2 Abs. 1 Nr. 16 VRL). Die zentrale Beschaffungsstelle erwirbt entweder selbst Lieferungen oder Dienstleistungen, die sie dann an andere öffentliche Auftraggeber weiterveräußert (Art. 2 Abs. 1 Nr. 14 lit. a VRL), oder schließt öffentliche Aufträge im Namen öffentlicher Auftraggeber ab (Art. 2 Abs. 1 Nr. 14 lit. b VRL). Daneben kann die zentrale Beschaffungsstelle auch Nebenbeschaffungstätigkeiten i.S.d. Art. 2 Abs. 1 Nr. 17 VRL für öffentliche Auftraggeber ausführen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 16 VRL). Art. 2 Abs. 1 Nr. 14, 16 VRL unterscheidet zwischen der zentralen Beschaffungsstelle und deren Nutzern, die gleichermaßen die öffentliche Auftragbereitschaft aufweisen müssen. Daraus folgert die Literatur, dass die zentrale Beschaffungsstelle eine gegenüber ihren Nutzern rechtlich selbstständige Einheit erfordere.⁶

³ Erwägungsgrund 71 VRL.

⁴ BT-Drucks. 18/7318, S. 149; auf diese Abgrenzung wird unten noch genauer eingegangen, siehe 2. Teil: A.II.2.d)ee)(1)(b).

⁵ Für diese und weitere Beispiele: Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, Beispiele der kommunalen Zusammenarbeit, abrufbar unter www.stmi.bayern.de/kub/komzusammenarbeit/bereicheundbeispiele/index.php.

⁶ Wollenschläger/Stapf, in: forum Vergabe e.V., Gespräche 2019, S. 155 (156); „selbstständige juristische Person“ Antweiler, in: Ziekow/Völlink, GWB § 120 Rn. 17; „juristische Person“ Butzer/Meyer, ZfBR 2020, 636 (643); „selbstständige externe Institution“ Seidel, in: BeckVergabeR, GWB § 120 Rn. 22.

Beispiele⁷ für zentrale Beschaffungsstellen im EU-Ausland sind etwa die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) in Österreich oder die Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP) in Frankreich, die branchenübergreifend und landesweit Einkäufe ihrer Nutzer bündeln. Die in Deutschland anzutreffenden zentralen Beschaffungsstellen sind oft auf bestimmte Branchen spezialisiert oder regional begrenzt, wie etwa die Körperschaft des öffentlichen Rechts Dataport, die Kommunale Wirtschafts- und Leistungsgesellschaft mbH mit dem Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund als alleinigem Gesellschafter oder der Zweckverband Kommunales Dienstleistungszentrum Oberland, der für über 40 bayerische Städte und Gemeinden beschafft. Weit verbreitet ist die zentrale Beschaffung außerdem unter Krankenhäusern. Beispiele hierfür sind die Dienstleistungs- und Einkaufsgemeinschaft Kommunaler Krankenhäuser (GDEKK GmbH) mit einem jährlichen Einkaufsvolumen von über 1,2 Milliarden Euro und die Einkaufsgemeinschaft für 13 deutsche Universitätskliniken, die EK-Unico GmbH, mit einem jährlichen Einkaufsvolumen von circa 1,4 Milliarden Euro.⁸

4. Auftragsvergabe durch öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten, Art. 39 VRL

Gemäß Art. 39 Abs. 1 VRL können öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gemeinsam vorgehen. So können öffentliche Auftraggeber zentrale Beschaffungsstellen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat beauftragen (Art. 39 Abs. 2, 3 VRL) oder mehrere öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten gemeinsam öffentliche Aufträge vergeben (Art. 39 Abs. 4 VRL). Es handelt sich hierbei um Konstellationen der grenzüberschreitenden Beschaffungskoooperation. Ein Beispiel dafür ist die Beschaffung des Impfstoffs gegen das Virus SARS-CoV-2, die eine gemeinsame Beschaffung der EU-Mitgliedstaaten, vertreten durch die Europäische Kommission, war.⁹ Außerdem hat die grenzüberschreitende Beschaffungskoooperation im Verteidigungssektor erhebliche Bedeutung. So entfielen 2019 circa 7 Milliarden und damit circa 20 Prozent der Ausgaben der EU-Mitgliedstaaten für die Rüstungsbeschaffung auf gemeinsame Auftragsvergaben mit anderen Staaten.¹⁰ Die Rüstungsbeschaffungen durchführende European Defence

⁷ Bei den nachfolgenden Beispielen ist zu berücksichtigen, dass nicht selbstverständlich angenommen werden kann, dass private Gesellschaften mit dem Zweck der Bündelung des öffentlichen Einkaufs dem öffentlichen Auftraggeberbegriff unterfallen und damit eine zentrale Beschaffungsstelle i.S.d. Art. 2 Abs. 1 Nr. 16 VRL sind, siehe 2. Teil: A.II.2.d)ee)(1)(a).

⁸ Internetauftritte der beiden Einkaufsgemeinschaften, abrufbar unter gdekk.de und ek-unico.de.

⁹ Vgl. die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Informationen und Dokumente über die Beschaffung des Impfstoffs gegen das Virus SARS-CoV-2, abrufbar unter https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_de.

¹⁰ European Defence Agency, Defence Data 2018–2019, Key findings and analysis vom 28.01.2021, abrufbar unter <https://doi.org/10.2836/189276>.

Register

Anwendbares Vergaberecht

- internationale Normkollision 189–198
- nationale Normkollision 177 f.
- Reformoptionen 262 f.

Asmel-Entscheidung 157 f., 237–242

Ausnahmenverkettung 134–136

Ausschließliches Recht, § 116 Abs. 1

Nr. 6 GWB 117 f., 235 f.

Ausschreibungspflicht 175 f.

Beihilfenrecht

- Annexfähigkeit 214–217
- Ausschreibungspflicht 163–165
- Förderung der Kooperation 214–220
- mitgliedstaatliche Organisationsautonomie 219 f.

Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG 46–49

Beschaffungsdienstleister

- Definition 8, 15 f.
- Grundrechte 46–54
- Letztentscheidungspflicht 81 f.
- Transparenz 57
- Vergleich zur Beschaffungs Kooperation 206–208, 270 f.

Beschaffungs Kooperation

- Beispiele 7–11
- Definition 17
- Formen 18–21, 24–27
- Rechtsfragen 35–39

Beschaffungsmanagement, strategisches 27 f.

Binnenbereich, Bündelung im 13–15, 155 (mit Fn. 599)

Bündelung der Beschaffung, *siehe auch* Kartellrecht; Mittelstandschutzes, Grundsatz des

- Definition 20 f.
- Rahmenvereinbarung 20 f., 182 f.

Bund-Länder-Kooperation

- Reformoptionen 255–257.
- Verbot der Mischfinanzierung 74 f.
- Verbot der Mischverwaltung 65–74

Bunte, Hermann-Josef *siehe* Grundsatz der dezentralen Beschaffung

Chancen

- monetäre 29 f.
- nicht-monetäre 31 f.

Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1, 2 GG 76–82

Demokratische Legitimation *siehe* Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1, 2 GG
Drittgeschäfte 109 f.

EfA-Prinzip 134–136

Eigenerledigung, ausschreibungsfreie *siehe* mitgliedstaatliche Organisationsautonomie, Art. 4 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 EUV

Erfolgsfaktoren 33–35

EuGVVO 198–201

FENIN-Entscheidung 38, 152, 214–217, 239 f.

Förderung, finanzielle 209–220

Gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe, § 4 VgV, *siehe auch* anwendbares Vergaberecht; Verantwortlichkeit, § 4 Abs. 2 S. 1–3

- Definition 8 f., 126–128, 259 f.

- § 4 Abs. 3 VgV 51 f., 227

Gesundheitswesen 10 f., 121 f., 229–232
Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG 49–51

Grawert, Rolf *siehe* Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung

Grenzüberschreitende Beschaffungskoperationen, *siehe auch* anwendbares Vergaberecht

- Ausschreibungspflicht 165–168
- Definition 10 f., 17
- Reformoptionen 262–264
- Verfassungsrecht 83–89
- Vergaberechtsschutz 198–201

Grundfreiheiten

- grenzüberschreitendes Interesse 140–142
- mitgliedstaatliche Organisationsautonomie 147–162
- öffentliche Gewalt, Art. 51 Abs. 1, 62 AEUV 145
- zwingend Gründe des Allgemeinwohls 145–147
- Grundfreiheitsberechtigung zentraler Beschaffungsstellen 237–242

Grundsatz der dezentralen Beschaffung 54–57

Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung 65–72

Hindernisse 33–35

Impfstoffbeschaffung *siehe* Gesundheitswesen

Inhouse-Geschäft, § 108 Abs. 1–5

- Ausnahmestatbestand 106–110
- Primärvergaberecht 147–150

IT-Beschaffung 73–75, 134–136

Kartellrecht 38 f., 54–57, 133

Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 Abs. 2 GG 58–60, 243–250

Kommunen 58–61, 210–212, 243–250, 271 f.

Kompetenzübertragung

- Ausnahmestatbestand 99–106
- Primärvergaberecht 147–150
- Reformoptionen 256 f.

Kontrollpflicht 81 f.

Kooperation

- horizontale 15 f.
- institutionalisierte 18

- vertragliche 18

Kooperation zwischen den Ländern 62–65, 75 f., 256 f.

Kooperationspflicht

- durch den Bund oder die Länder 223–227, 234–252
- durch den Unionsgesetzgeber 228–234, 252–254
- kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 Abs. 2 GG 243–250
- unionsrechtliche Rechtmäßigkeit 234–242

Lead-buying-Groups 25 f.

Letztentscheidungspflicht 81 f.

Losbildung *siehe* Mittelstandschutzes, Grundsatz des

Mischfinanzierung *siehe* Bund-Länder-Kooperation

Mischverwaltung *siehe* Bund-Länder-Kooperation

Missbräuchliche Organisationsgestaltung 202–205

Mitgliedstaatliche Organisationsautonomie, Art. 4 Abs. 2 S. 1 Hs. 2

EUV 273 f., *siehe auch* Ausnahmeverkettung; Beihilfenrecht; Kompetenzübertragung; missbräuchliche Organisationsgestaltung

- ausschreibungsfreie Eigenerledigung 150–157
- zentrale Beschaffungstätigkeit 157–163

Mittelstandschutzes, Grundsatz des 54–57, 179–180

Nachteile *siehe* Risiken

Öffentlicher Auftrag, § 103 Abs. 1 GWB 91–95

Pflicht zur eigenverantwortlichen Beschaffung 82 f., 89 f.

Pflicht zur Beschaffungskooperation *siehe* Kooperationspflicht

Piggy-backing-Groups 25

Primärvergaberecht *siehe* Grundfreiheiten

- Programme-Groups 26
 Project-Groups 26
- Rechtsschutz
 – internationale Zuständigkeit 262 f.
 – örtliche Zuständigkeit 188
 – richtiger Anspruchsgegner 183–188
 Rechtsverhältnis der Beschaffung 37–39
 Rechtsverhältnis der Kooperation 36 f.
 Remondis-I-Entscheidung *siehe* Kompetenzübertragung
 Risiken 32 f.
 Rom-I-VO, Rom-II-VO 189–198
 Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2
 GG 61 f., 250–252
- Schwellenwert, § 106 GWB 96–99
- Third-Party-Groups 25
 Transparenz, Grundsatz der
 – Pflichten 57, 180–183
 – Reformoptionen 264
- Umgehung *siehe* missbräuchliche Organisationsgestaltung
 Umsatzsteuerpflicht 37
 Unterschwellenvergaberecht 136 f.
 Unterstützungsmodell 19
- Verantwortlichkeit, § 4 Abs. 2 S. 1–3
 – Reformoptionen 263 f.
 – Regelungsinhalt 185–188
 Verbot der Kompetenzverschiebung 62–65, 70 f., 75 f.
 Verbot der Mischfinanzierung *siehe* Bund-Länder-Kooperation
 Verbot der Mischverwaltung *siehe* Bund-Länder-Kooperation
 Vergaberechtskollision *siehe* anwendbares Vergaberecht
 Verteidigung und Sicherheit, Beschaffungskoperationen in den Bereichen der 168–174, 201 f., 212, 265
- Vertretungsmodell 19 f.
 Verwaltungskompetenz zur Beschaffung 62–65
 Verwaltungskompetenzen 62–76
 Verwaltungskooperation, § 108 Abs. 6 GWB
 – Ausnahmetatbestand 110–117
 – Primärvergaberecht 147–150
 – Reformoptionen 257 f.
 Verwaltungsträger 12 f.
 Vorbehalt des Gesetzes 51–53
 Vorteile *siehe* Chancen
- Wettbewerbs, Grundsatz des 54–57
 Wirtschaftlichkeit, Grundsatz der 44 f., 174 f.
 Wirtschaftswissenschaftliche Literatur 21–35
 Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG 61 f., 250–252
- Zentrale Beschaffungsstellen 10 *siehe auch* zentrale Beschaffungstätigkeit
 – Beratungs- und Unterstützungsleistungen 131–133
 – Grundfreiheitsberechtigung zentraler Beschaffungsstellen 237–242
 – Untersagungsverbot, Art. 39 Abs. 2 VRL 237
 – Wettbewerb zwischen zentralen Beschaffungsstellen 162, 261
 Zentrale Beschaffungstätigkeit, § 120 Abs. 4 GWB 9 f., 268–270
 – Primärvergabevergaberecht 150–163
 – Rechtsfolge 128–133
 – Reformoptionen 258–262
 – Tatbestand 118–128
 Zuwendung *siehe* Förderung, finanzielle
 Zwischenhändlermodell 19 f.