



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

KOINNO
KOMPETENZZENTRUM
INNOVATIVE BESCHAFFUNG

Innovative öffentliche Beschaffung

Leitfaden, 2. Auflage 2017



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwi.de

Text und Redaktion

Bundesministerium für Wirtschaft
und Energie (BMWi), Berlin
Bundesverband Materialwirtschaft,
Einkauf und Logistik e.V. (BME),
Eschborn
BEITEN BURKHARDT Rechtsanwalts-
gesellschaft mbH,
Frankfurt am Main
Universität der Bundeswehr, München

Gestaltung und Satz

Waldmann . Büro für Gestaltung, Weimar

Stand

Oktober 2017, 2. Auflage

Druck

Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co.KG, Frankfurt

Bildnachweis

© r.classen / shutterstock (Titel); vectorfusionart / fotolia (S.2/3);
Denys Rudyi / fotolia (S.7 unten), Alexander Kirch / shutter-
stock (S.8/9); jim / fotolia (S.22/23), balein / shutterstock
(S.40/41); zinkevych / fotolia (S.43, rechts)
Icons from the Noun Project: S.5 Socket Wrench by Scott
Witthoft; S.6 created by Rockicon, S.13 treet Light by
kitzingmaniiz, S.14 Alternative Symbiosis by Ben Davis,
S.15 negotiation by Vectors Market, S.21 Laptop by Akin DEMİR

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf
bestimmt. Nicht zulässig sind die Verteilung auf
Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der
Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben von
Informationen oder Werbemitteln.



Das Bundesministerium für Wirtschaft und
Energie ist mit dem Audit berufundfamilie®
für seine familienfreundliche Personalpolitik
ausgezeichnet worden. Das Zertifikat wird von
der berufundfamilie gGmbH, einer Initiative der
Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, verliehen.



Diese und weitere Broschüren erhalten Sie bei:
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Referat Öffentlichkeitsarbeit
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
www.bmwi.de

Zentraler Bestellservice:
Telefon: 030 182722721
Bestellfax: 030 18102722721

Inhalt

1	Öffentliche Beschaffung von Innovationen	3
	Wer sind die Akteure in der öffentlichen Beschaffung?	4
	Bedeutung von Innovationen	5
	Mehrwert der öffentlichen Beschaffung von Innovationen	6
	Bundes- und europapolitische Maßnahmen und Initiativen	7
2	Rechtlicher Rahmen zur innovativen öffentlichen Beschaffung	9
	Rechtliche Rahmenbedingungen als Chance für mehr innovative öffentliche Beschaffung	10
	Instrumente innovativer öffentlicher Beschaffung	10
	MEAT-Ansatz (Most Economically Advantageous Tender) und Berechnung der Lebenszykluskosten	11
	Funktionale Leistungsbeschreibung	13
	Zulassung und Wertung von Nebenangeboten	14
	Verhandlungsverfahren und Verhandlungsvergabe	15
	Wettbewerblicher Dialog	16
	Innovationspartnerschaft	18
	Vorkommerzielle Auftragsvergabe/Pre-Commercial Procurement (PCP)	20
	E-Vergabe	21
3	Ein innovatives Beschaffungswesen als Grundlage	23
	Herausforderungen und Hemmnisse	24
	Handlungsempfehlungen	26
	Ablaufplan zur Beschaffung von Innovationen	30
4	Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) des BMWi	41
	KOINNO – Ihr Ansprechpartner für alle Fragen rund um das Thema öffentliche Beschaffung	42

Dieser Leitfaden soll dazu beitragen, dass die öffentliche Hand verstärkt innovative Produkte und Dienstleistungen nachfragt und hierfür innovative Beschaffungsprozesse zum Einsatz kommen.



1

Öffentliche Beschaffung von Innovationen



Wer sind die Akteure in der öffentlichen Beschaffung?

An der öffentlichen Beschaffung sind unterschiedliche Personengruppen beteiligt. Die Struktur des vorliegenden Leitfadens ist an den unterschiedlichen Informationsbedürfnissen der an der öffentlichen Beschaffung beteiligten Akteure ausgerichtet. Diese lassen sich grundsätzlich in vier Kategorien einteilen.

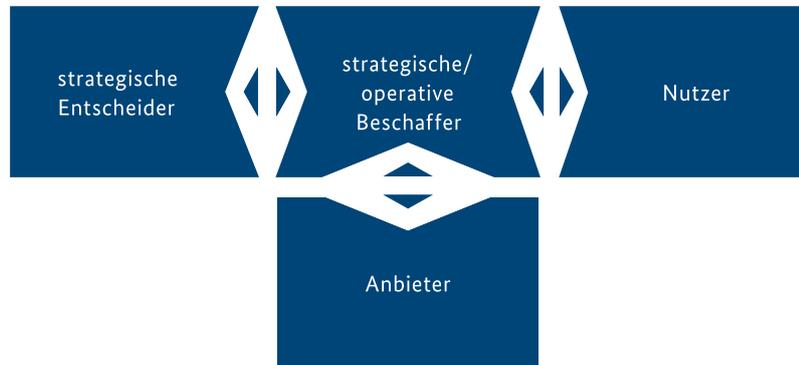


Abb. 1: Einfluss auf die Beschaffung – Zusammenwirken der Akteure

Strategische Entscheider und Bedarfsträger

Dies sind politische Entscheider oder Leiter von Verwaltungen, beispielsweise Bürgermeister, Stadtdirektoren, Landräte, Minister und Staatssekretäre, Referatsleiter in den Bundes- und Landesministerien, leitende Personen von nachgelagerten Behörden, wie beispielsweise Beschaffungsdirektoren, sowie Geschäftsführer öffentlicher Unternehmen, beispielsweise kommunaler Versorgungsunternehmen. Sie legen häufig die Richtlinien der Einkaufspolitik fest, gestalten die Beschaffungsprozesse und entscheiden über Strategie und Bedarf einzukaufender Leistungen. Damit können sie proaktiv Förderer von Innovationen in den jeweiligen Institutionen sein, wenn sie zum Beispiel von ihren Beschaffern erwarten, dass innovative Lösungen eingekauft werden und sie mögliche Risiken bewusst in Kauf nehmen.

Strategische/operative Beschaffer

Die Beschaffer führen den Einkauf von Produkten und Leistungen durch. In Abhängigkeit von der Struktur und der Mandatierung sollten sie für eine effiziente Ausführung der strategischen Vorgaben sorgen und dabei neben der Wirtschaftlichkeit auch strategische Kriterien (wie zum Beispiel die Innovationskraft) berücksichtigen.

Nutzer

Dies sind die Beschäftigten in den öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen. Sie sind Empfänger der eingekauften Leistung und gebrauchen die beschafften Leistungen bei der Verrichtung ihres Dienstes. Sie können zum Beispiel im Austausch mit den Beschaffern und den Entscheidern den Kauf von Innovationen anregen.

Anbieter

Sie bieten ihre innovativen Leistungen den öffentlichen Beschaffern an. Anbieter sind zum Beispiel IT-Dienstleister, Architekten und Fahrzeughersteller. Sie möchten ihre Produkte und Dienstleistungen an öffentliche Verwaltungen und Unternehmen verkaufen und können innovative Produkte und Dienste anbieten, um im Wettbewerb gegenüber ihren Konkurrenten erfolgreich zu sein.

Alle Akteure im Beschaffungswesen haben eine wichtige Funktion und können durch ihr Verhalten viel zur innovationsfreundlichen Gestaltung des Beschaffungswesens beitragen. Entscheidend ist ein intensiver Austausch zwischen den strategischen Entscheidern, den Beschaffern, den Anbietern und den Nutzern. Nur so kann die Beschaffung im rechtlich zulässigen Rahmen so innovativ, wirtschaftlich und benutzerfreundlich wie möglich gestaltet werden.

Bedeutung von Innovationen

Die Förderung von Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen ist ein wichtiges Element der Wirtschafts- und Energiepolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ziele wie Ressourcenschonung und Energieeffizienz sind untrennbar mit Innovationen verbunden.

Diese Ziele können nicht nur durch eine angebotsorientierte Politik, wie die Förderung von Forschungs- und Innovationsvorhaben, erreicht werden, sondern auch nachfrageseitig durch den öffentlichen Einkauf von innovativen Produkten, Systemlösungen und Dienstleistungen. Das hohe Innovations- und Technologiepotenzial von innovationsorientierten öffentlichen Beschaffungen spiegelt sich in der folgenden Überlegung wider:

Das jährliche Volumen der öffentlichen Beschaffung in Deutschland beträgt nach Schätzungen zirka 350 Mrd. Euro (2016)¹. Wenn es gelänge, nur einen Prozentpunkt des Beschaffungsvolumens für innovative Produkte und Dienstleistungen zu verwenden, ergäbe dies einen Innovationsimpuls von mehr als 3,5 Mrd. Euro pro Jahr. Ein Vergleich mit den aktuellen Fördergeldern für Forschung und Innovation in den Unternehmen im Jahre 2015 in Höhe von 2,3 Mrd. Euro² verdeutlicht die immense Hebelwirkung der öffentlichen Beschaffung auf die Innovationstätigkeit in der Wirtschaft.

Innovation wird in diesem Zusammenhang in Anlehnung an das „Oslo Manual“ der OECD definiert:

„Eine Innovation ist die Einführung eines neuen oder signifikant verbesserten Produkts (oder auch Dienstleistung), eines neuen Prozesses oder einer neuen Marketing- oder Organisationsmethode in die Geschäftspraxis, die Arbeitsabläufe oder die externen Beziehungen.“³

Eine Innovation ist somit in sehr vielen Bereichen möglich. Zumeist handelt es sich um den erstmaligen Einsatz von in anderen Branchen oder Einsatzfeldern bereits bewährten Produkten und Techniken (marktgängige Innovationen). Die Innovation kann auch mit dem Einsatz einer neuartigen Technologie oder eines neuartigen Geschäftsmodelles verbunden sein, die es auf dem Markt noch nicht gibt (nicht marktgängige Innovation).



Hebelwirkung der öffentlichen Beschaffung auf die Innovationskraft in der deutschen Wirtschaft

Wenn es gelänge, nur einen Prozentpunkt des Beschaffungsvolumens für innovative Produkte und Dienstleistungen zu verwenden, ergäbe dies einen Innovationsimpuls von mehr als **3,5** Mrd. Euro pro Jahr.

- 1 UniBw/KOINNO (2016), Innovative öffentliche Beschaffung (Hochrechnung des öffentlichen Beschaffungsvolumens auf Basis von Haushaltsdaten und öffentlicher Statistiken).
- 2 BMBF (2017), Bildung und Forschung in Zahlen 2017, Berlin.
- 3 An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method or a new organizational method in business practices, workplace organisation or external relations“ – OECD/Eurostat (2005), OSLO Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data, S.46, Paris.

Mehrwert der öffentlichen Beschaffung von Innovationen

Die Nachfrage des Staates nach Innovationen erfährt vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung und in Zeiten knapper Budgets eine herausragende Bedeutung. Innovative Beschaffungen ergeben meist einen signifikanten Mehrwert für die öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen:



Kosteneinsparung und Leistungserhöhung sind Folgen einer innovativen öffentlichen Beschaffung

Beschaffung von Innovationen

Nachfrage von innovativen Produkten und Dienstleistungen als Ergebnis des Beschaffungsvorgangs

Innovatives Beschaffungswesen

Innovative und effiziente Gestaltung der Beschaffungsprozesse und der Organisation der Beschaffung selbst

Die öffentliche Beschaffung hat primär das Ziel, Produkte und Dienstleistungen wirtschaftlich zu beschaffen. Dabei kann die Beschaffung innovativer Produkte und Dienstleistungen bei Betrachtung der Lebenszykluskosten langfristig Kosten einsparen beziehungsweise Leistungen erhöhen und dadurch wirtschaftlicher sein. Es geht darum, das beste Verhältnis aus Kosten und Nutzen sicherzustellen. Dies kann etwa durch niedrigere Kosten für Energie- und Wasserverbrauch, den Verbrauch von Hilfs- und Betriebsstoffen oder die Entsorgung der Produkte entstehen. Neben der eigentlichen wirtschaftlichen Bedarfsdeckung bringen innovative Produkte und Dienstleistungen häufig auch konkrete Verbesserungen bei den Verwaltungsabläufen, der Erhöhung der Dienstleistungsqualität oder der Nutzerfreundlichkeit mit sich.

Schließlich regt die staatliche Nachfrage nach neuen Produkten und Dienstleistungen die Innovationstätigkeit der Wirtschaft an und unterstützt die schnelle Einführung neuer Technologien auf den Märkten. Davon profitieren vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU), denn sie benötigen Referenzprojekte für ihre innovativen Technologien, die potenzielle (private) Kunden besichtigen und in ihrer Kaufentscheidung positiv beeinflussen können.

Bundes- und europapolitische Maßnahmen und Initiativen

Deutschland und KOINNO

In den Hightech-Strategien der Bundesregierung wird seit Jahren die öffentliche Beschaffung als wichtiges Förderinstrument für Innovationen betrachtet. In den innovationspolitischen Eckpunkten – mehr Ideen in den Markt bringen – des BMWi vom April 2017 werden Maßnahmen zur Stärkung der innovativen Beschaffung angekündigt, um die anspruchsvollen Ziele des BMWi zur Erhöhung der Innovationstätigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen.

Auch im Vergaberecht wird der Innovationsaspekt betont. So sind neben dem Wirtschaftlichkeitsprinzip auch weitere qualitative Vergabekriterien gefordert, so zum Beispiel neben den sozialen und umweltbezogenen vor allem auch innovative Aspekte. Darüber hinaus wurde mit der jüngsten Novellierung im April 2016 die Innovationspartnerschaft als neues Beschaffungsinstrument eingeführt.

Um die strategischen Vorgaben umzusetzen, wurde am 1. März 2013 das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) eingerichtet, das Beschaffungsverantwortliche auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene beraten und miteinander vernetzen soll. Zudem werden gute Praxisbeispiele gesucht und bekannt gemacht.

Europäische Union und KOINNO-EU-Kontaktstelle

Die Innovationsstrategie der EU-Kommission aus dem Jahr 2006 definierte die staatliche Beschaffung erstmals dezidiert als einen wesentlichen Innovationstreiber. Mit dem neuen Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ werden aus den europäischen Forschungsbudgets verstärkt solche Forschungs- und Entwicklungsvorhaben unterstützt, die zur öffentlichen Beschaffung von neuen Produkten und Dienstleistungen führen. Dabei sollen neue Instrumente wie die vorkommerzielle Vergabe oder die Innovationspartnerschaft zum Einsatz kommen. Es werden nicht nur die Forschungseinrichtungen und die Wirtschaft, sondern auch öffentliche Beschaffer aufgerufen, Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu generieren. Informationen zu den Ausschreibungen der Europäischen Kommission im Rahmen von „Horizont 2020“ sind erhältlich bei der zentralen Anlaufstelle für öffentliche Beschaffer: KOINNO-EU-Kontaktstelle, www.koinno-bmwi.de/eu-foerderung.

Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) berät und vernetzt Beschaffungsverantwortliche auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene.



Das gesamte KOINNO-Portfolio ist in Kapitel IV und auf der Website www.koinno-bmwi.de dargestellt.



2



Rechtlicher Rahmen zur innovativen öffentlichen Beschaffung



Rechtliche Rahmenbedingungen als Chance für mehr innovative öffentliche Beschaffung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen bieten eine Reihe von Möglichkeiten und Erleichterungen, um die Stärkung innovativer Aspekte weiter voranzutreiben.

Die Beschaffung von neuen Produkten und Dienstleistungen kann unter Berücksichtigung des mittel- und langfristigen Nutzwertes und der gesamten Lebenszykluskosten durchaus wirtschaftlicher sein als eine herkömmliche Lösung.

Den geltenden Rechtsrahmen für die Vergaben öffentlicher Auftraggeber oberhalb der EU-Schwellenwerte bilden der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachfolgend AEUV) und die Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates (nachfolgend RL 2014/24/EU). Sie sind durch Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und insbesondere die Vergabeverordnung (VgV) in deutsches Recht überführt worden. Die Regelungen bieten eine Reihe von Möglichkeiten und Erleichterungen, um die Stärkung innovativer Aspekte im Bereich des öffentlichen Auftragswesens weiter voranzutreiben.

Öffentliche Auftraggeber sind verpflichtet, beim Einkauf von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu handeln. Dieses Gebot schließt selbstverständlich auch die Berücksichtigung innovativer Kriterien ausdrücklich mit ein. Die Beschaffung von neuen Produkten und Dienstleistungen kann unter Berücksichtigung des mittel- und langfristigen Nutzwertes und der gesamten Lebenszykluskosten durchaus wirtschaftlicher sein als eine herkömmliche Lösung. In vielen Fällen sind innovative Leistungen und Produkte auch mit positiven Umwelteffekten, zum Beispiel durch Energieeinsparung, verbunden.

Instrumente innovativer öffentlicher Beschaffung

- ▶ MEAT-Ansatz und Berechnung der Lebenszykluskosten
- ▶ Funktionale Leistungsbeschreibung
- ▶ Zulassung und Wertung von Nebenangeboten
- ▶ Verhandlungsverfahren und Verhandlungsvergabe
- ▶ Wettbewerblicher Dialog
- ▶ Innovationspartnerschaft
- ▶ Vorkommerzielle Auftragsvergabe/Pre-Commercial Procurement (PCP)
- ▶ E-Vergabe

▶ MEAT-Ansatz (Most Economically Advantageous Tender) und Berechnung der Lebenszykluskosten

Der Ansatz erlaubt der beschaffenden Stelle, alle relevanten qualitativen, technischen und sonstige Kriterien in unterschiedlicher Gewichtung in ihre Vergabeentscheidung einfließen zu lassen. Falls eine Gewichtung nicht möglich ist, sollten die Kriterien anhand ihrer abnehmenden Wichtigkeit angegeben werden. Ziel sollte sein, das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis zu ermitteln. Mögliche Kriterien sind unter anderem:

- ▶ (Produkt-/Dienstleistungs-)Qualität
- ▶ Ästhetische und funktionale Eigenschaften
- ▶ Kundendienst und technische Hilfestellung
- ▶ Lieferzeitpunkt, -dauer und Reaktionszeit
- ▶ Kosteneffektivität
- ▶ Technische Leistung, Innovationsgrad
- ▶ Umwelt, Nachhaltigkeit und volkswirtschaftliche Faktoren
- ▶ Anschaffungspreis
- ▶ Betriebskosten
- ▶ Entsorgungskosten

Die angewendeten Kriterien müssen dabei im Zusammenhang mit der zu beschaffenden Sache stehen. Zudem müssen sie explizit in der Ausschreibung definiert werden und dem Vergaberecht (Deutschland beziehungsweise EU) entsprechen.

Die Berechnung der Lebenszykluskosten umfasst alle Kostenbestandteile, auch diejenigen außerhalb der Beschaffung selbst. Der Kaufvorgang wird als Transaktion interpretiert und in drei Phasen eingeteilt: Alle Kosten vor, während und nach einer Vergabe müssen berücksichtigt werden (Prä-Transaktions-, Transaktions- und Post-Transaktionskosten).

An die Stelle der Realisierung eines möglichst niedrigen Einstandspreises tritt eine Gesamtkostenbetrachtung („Prinzip der langfristigen Wirtschaftlichkeit“), die höhere Einstandspreise mit mittelfristig niedrigeren Betriebskosten rechtfertigt. Dazu sollten alle (zukünftigen) Kostenkomponenten

Ziel des MEAT-Ansatzes ist es, das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis zu ermitteln.

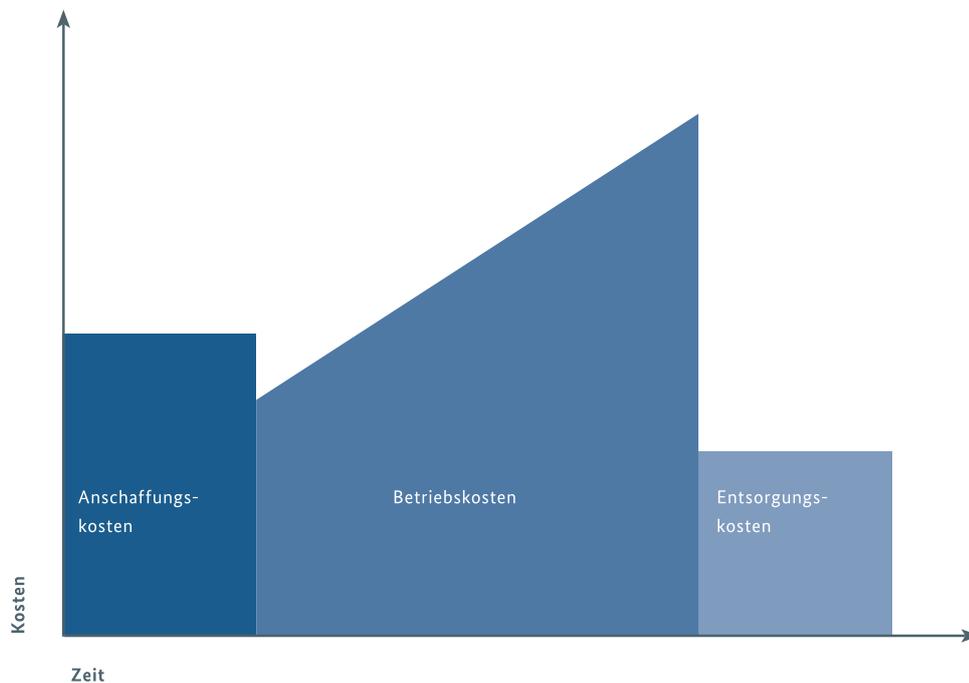


Abb. 2: Lebenszykluskosten



Einen Lebenszykluskostenrechner finden Sie auf:
www.koinno-bmw.de/toolbox

möglichst quantitativ ermittelt und mithilfe eines risikobewerteten Zinssatzes auf den Entscheidungszeitpunkt diskontiert werden. So können die langfristigen Wirkungen innovativer Leistungen/Produkte (zum Beispiel niedrige Umweltbelastungskosten oder Betriebskosten) sowie Risiken berücksichtigt werden. Lieferanten, die aufgrund innovativer Produkte Rationalisierungseffekte in der Nutzung umsetzen, können so gegenüber Anbietern mit niedrigerem Einstandspreis den Vorzug erhalten.

Vorteile

Die Berücksichtigung der Lebenszykluskosten (LZK) eines Produkts hat somit den enormen Vorteil, dass bei der Kaufentscheidung nicht nur die Anschaffungskosten (Preis) der Ware, sondern auch Folgekosten für zum Beispiel Wartung, Verschleißteile und Energieverbrauch berücksichtigt werden. Dennoch wird eine LZK-Berechnung in mehr als 50 Prozent der öffentlichen Vergabestellen in Deutschland selten bis gar nicht angewendet. Das ergab die im Auftrag des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) von der Universität der Bundeswehr München durchgeführte Umfrage „Innovative öffentliche Beschaffung“ (2016). Grund dafür ist vor allem die Unsicherheit vieler Einkäufer, Fehler bei der Berechnung zu machen und dadurch bei der Beschaffungsentscheidung angreifbar zu werden. Das ist problematisch, da der LZK-Ansatz gerade bei der Beschaffung von Innovationen erforderlich ist, um die Wirtschaftlichkeit der innovativen Produkte nachweisen zu können. Abhilfe schafft hier das KOINNO-Auswahltool zur LZK-Berechnung. Die Auswahlhilfe zur Berechnung von Lebenszykluskosten wurde von der Universität der Bundeswehr München, dem Hessischen Ministerium der Finanzen und dem Kompetenzzentrum innovative Beschaffung entwickelt und ist stets in der aktuellsten Version unter www.koinno-bmw.de verfügbar.

§ Vergaberecht auf einen Blick

Das neue und seit dem 18. April 2016 geltende Vergaberecht sieht für die Vergabe öffentlicher Aufträge oberhalb der EU-Schwellenwerte die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten ausdrücklich vor. Für die Liefer- und Dienstleistungen kann der Auftraggeber nach § 59 Abs. 1 Vergabeverordnung (nachfolgend VgV) vorgeben, dass das Zuschlagskriterium „Kosten“ auf der Grundlage der Lebenszykluskosten der Leistung berechnet wird. Für Bauleistungen ordnet § 16d Abs. 2 Nr. 2 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A-EU (nachfolgend VOB/A-EU) unter anderem an, dass Zuschlagskriterien zulässig sind, wenn sie mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Dies ist der Fall, wenn die Zuschlagskriterien sich in irgendeiner Hinsicht und in irgendeinem Lebenszyklus-Stadium auf den Auftragsgegenstand beziehen, auch wenn derartige Faktoren sich nicht auf die materiellen Eigenschaften des Auftragsgegenstandes auswirken.

Bei der entsprechenden Lebenszykluskostenrechnung (Art. 68 RL 2014/24/EU, § 59 VgV und § 16d Abs. 2 Nrn. 5 ff. VOB/A-EU) werden sämtliche, über den gesamten Lebenszyklus von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen anfallenden Kosten berücksichtigt. Das umfasst Anschaffungskosten, Nutzungskosten, Wartungskosten, Entsorgungs-, Recyclings- und Abholungskosten. Relevant können auch Kosten sein, die durch die externen Effekte der Umweltbelastung entstehen, die mit der Ware, der Dienst- oder Bauleistung in Verbindung stehen. Voraussetzung ist, dass ihr Geldwert bestimmt und geprüft werden kann, und zwar nach objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien und einer für alle interessierten Beteiligten zugänglichen Berechnungsmethode (§ 59 III Nr. 1 und 2 sowie § 16d II Nr. 6). |

► Funktionale Leistungsbeschreibung

Ein weiteres Instrument zur Berücksichtigung innovativer Gesichtspunkte ist die funktionale Leistungsbeschreibung. Sie konkretisiert den zu beschaffenden Gegenstand beziehungsweise das zu lösende Problem und ist grundsätzlich das „Herzstück“ eines Vergabeverfahrens. Zudem ist sie Bezugspunkt und zentrale Grundlage der Angebotskalkulation der Bieter. Daher regelt § 121 Abs. 1 GWB in Umsetzung des Transparenzgrundsatzes für alle Vergaben übergreifend, dass der Auftragsgegenstand so eindeutig und erschöpfend wie möglich zu beschreiben ist. Dadurch ist die Beschreibung für alle Unternehmen im gleichen Sinne verständlich und die Angebote können miteinander verglichen werden.



Ein Lernvideo zur funktionalen Leistungsbeschreibung finden Sie auf: www.koinno-bmwi.de/funktionaleleistungsbeschreibung

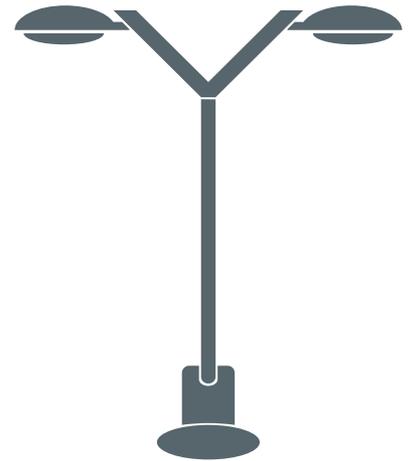
Vergleichsbeispiel zwischen einer einfachen und einer funktionalen Leistungsbeschreibung:

Die einfache Leistungsbeschreibung lautet

„Lieferung und Installation von X Straßenlaternen mit X Glühbirnen mit einer Stärke von X Watt.“

Die funktionale Leistungsbeschreibung lautet:

„X Straßen müssen in einem Zeitraum von X Stunden pro Tag mit einer Beleuchtungsstärke von X illuminiert werden. Die minimale Lebensdauer der Leuchtmittel muss X Tage betragen.“



Vorteile

Die funktionale Leistungsbeschreibung hat den Vorteil, dass die Zahl der angebotenen Alternativen in preislicher und qualitativer Hinsicht zunehmen kann und die Möglichkeit einer besonders wirtschaftlichen und gleichzeitig innovativen Beschaffung wächst. Sie bietet sich insbesondere dort an, wo der Auftraggeber selbst auf eine detaillierte Formulierung einer Beschaffungslösung verzichtet und den Bietern selbst Raum für die Art und Weise der Lösung des ausgeschriebenen Beschaffungsbedarfs lässt. Technische Entwicklungen sowie innovative Lösungsmöglichkeiten und sich daraus ergebende Neuerungen können auf diese Weise im Vergabeverfahren auch ohne konkrete Lösungsvorgabe des Auftraggebers berücksichtigt werden, sofern dieser die Wertungsparameter für die Bieter transparent gemacht hat.

§ Vergaberecht auf einen Blick

Bei Liefer- und Dienstleistungen können gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 1 VgV die Merkmale des Auftragsgegenstandes in Form von Leistungs- oder Funktionsanforderungen oder einer Beschreibung der zu lösenden Aufgabe definiert werden, sodass sie ein klares Bild vom Auftragsgegenstand vermitteln. Bauleistungen können demgegenüber in einer allgemeinen Darstellung der Bauaufgabe und einem in Teilleistungen gegliederten Leistungsverzeichnis beschrieben werden (§ 7b Abs. 1 VOB/A-EU – Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis). Wenn es zweckmäßig ist, können Bauleistungen abweichend hiervon bereits zusammen

mit der Planung dem Wettbewerb unterstellt werden, um so die technisch, wirtschaftlich und gestalterisch beste sowie funktionsgerechteste Lösung der Bauaufgabe zu ermitteln (§ 7c Abs. 1 VOB/A-EU – Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm). Bei einer demgemäß möglichen funktionalen Beschreibung der Liefer-, Dienst- oder Bauleistung erfolgt somit auch ein Konzeptwettbewerb zwischen den Bietern, der neben den reinen Preiswettbewerb tritt. Daher muss neben dem Preis auch die Leistungsseite transparent bewertet werden, und zwar anhand von Kriterien, die der Auftraggeber vorgibt und bekannt macht. |

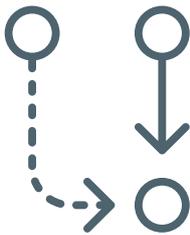
► Zulassung und Wertung von Nebenangeboten

Eine weitere Möglichkeit, innovative Leistungen bei der Beschaffung stärker zu berücksichtigen, eröffnet sich in den Regelungen über Nebenangebote. Diese umfassen jede Abweichung vom geforderten Angebot (Hauptangebot), zum Beispiel in den technischen, kaufmännischen oder sonstigen Bedingungen, und somit auch Änderungsvorschläge durch die Bieter.

Vorteile

Die Zulassung von Nebenangeboten kann dem öffentlichen Auftraggeber mit vergleichsweise geringen Aufwänden innovative Lösungsansätze eröffnen, die ihm gegebenenfalls noch nicht bekannt sind. So können im Rahmen des Hauptangebots prinzipiell konventionelle Leistungen nachgefragt werden, die ganz oder in Teilen konstruktiv und nicht funktional beschrieben sind. Durch die Zulassung von Nebenangeboten können diese konventionellen Leistungen aber eine Aufwertung erfahren. Herausforderung ist der Aufbau eines transparenten und nachvollziehbaren Wertungssystems, wie Nebenangebote in die Vergabeentscheidung einfließen. Dieses gilt es frühzeitig zu kommunizieren.

Die Zulassung von Nebenangeboten kann dem öffentlichen Auftraggeber mit vergleichsweise geringen Aufwänden innovative Lösungsansätze eröffnen.



§ Vergaberecht auf einen Blick

Wenn der Auftraggeber Nebenangebote im Bereich der Vergabe von Liefer-, Dienst- oder Bauleistungen berücksichtigen will, muss er die Nebenangebote in der Auftragsbekanntmachung oder in der Aufforderung zur Interessensbestätigung zulassen oder vorschreiben.

Fehlt eine entsprechende Angabe, sind Nebenangebote nicht zugelassen und dürfen nicht gewertet werden. Für Liefer- und Dienstleistungen ergibt sich dies aus § 31 Abs. 1 und § 57 Abs. 1 Nr. 6 VgV.

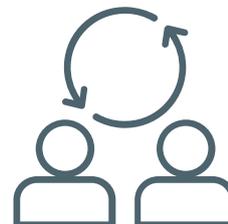
Für Bauleistungen folgt dies aus § 8 Abs. 2 Nr. 3 und § 16 Nrn. 5, 6 VOB/A-EU. |

► Verhandlungsverfahren und Verhandlungsvergabe

Das Verhandlungsverfahren ist ein Vergabeverfahren für Aufträge mit Werten oberhalb der EU-Schwellenwerte, bei dem sich der öffentliche Auftraggeber auf der Grundlage einer bereits bestehenden Leistungsbeschreibung mit oder ohne Teilnahmewettbewerb an ausgewählte Unternehmen wendet, um mit einem oder mehreren dieser Unternehmen über die Angebote zu verhandeln (Art. 29 RL 2014/24/EU; § 119 Abs. 5 GWB).

Vorteile

Im Verhandlungsverfahren und der Verhandlungsvergabe können in einem weiten Rahmen neue und innovative Aspekte berücksichtigt werden, die erst im Laufe der Verhandlungen mit den Bietern sichtbar werden. Somit können sowohl Defizite als auch zu hohe Anforderungen herausgearbeitet und im Verfahren korrigiert werden, womit eine optimale und effiziente Bedarfsdeckung erfolgt. Zudem erhöht dies zwangsläufig das Innovationspotenzial der jeweiligen Beschaffung.



§ Vergaberecht auf einen Blick

Voraussetzungen für eine zulässige Vergabe von Liefer- oder Dienstleistungen (§ 14 Abs. 3 Nr. 1–5 VgV) oder Bauleistungen (§ 3a Abs. 2 und 4 VOB/A-EU) im Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb sind, dass

- › die Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers nicht ohne die Anpassung bereits verfügbarer Lösungen erfüllt werden können oder
- › der Auftrag konzeptionelle und/oder innovative Lösungen umfasst oder der Auftrag aufgrund der Art, der Komplexität oder des rechtlichen oder finanziellen Rahmens oder der Risiken nicht ohne vorherige Verhandlungen vergeben werden kann oder
- › die Leistung nicht mit ausreichender Genauigkeit unter Verweis auf gemeinsame technische Normen, Spezifikationen oder Referenzen beschrieben werden kann.

Außerdem ist ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb zulässig, wenn im Rahmen eines offenen oder nicht offenen Verfahrens keine ordnungsgemäßen oder nur unannehmbare Angebote eingereicht wurden.

Das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb ist vergaberechtlich ein Sonderfall und an noch restriktivere Zulassungsvoraussetzungen geknüpft (§ 14 Abs. 4 Nr. 2–5 VgV). Diese liegen zum Beispiel vor, wenn

- › der Auftrag nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht oder bereitgestellt werden kann oder
- › äußerst dringliche und unvorhersehbare Gründe das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb nicht zulassen oder eine Lieferleistung beschafft werden soll, die ausschließlich zu Forschungs-, Versuchs-, Untersuchungs- oder Entwicklungszwecken hergestellt wurde oder
- › wenn zusätzliche Lieferleistungen des ursprünglichen Auftragnehmers beschafft werden sollen, die zur teilweisen

Erneuerung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen bestimmt sind, wobei ein Wechsel des Auftragnehmers für den Auftraggeber unverhältnismäßige technische Schwierigkeiten bei Gebrauch und Wartung mit sich bringen würde.

Das Pendant für das Verhandlungsverfahren im Unterschwellenbereich ist die sogenannte Freihändige Vergabe beziehungsweise Verhandlungsvergabe. Die Voraussetzungen für eine Verhandlungsvergabe mit oder ohne Teilnahmewettbewerb sind dabei nach § 8 Abs. 4 Unterschwellenvergabeordnung (nachfolgend UVgO) identisch. Inhaltlich lehnen sie sich an die Zulassungsvoraussetzungen des Verhandlungsverfahrens im Oberschwellenbereich an. Darüber hinaus ist die Verhandlungsvergabe → beispielsweise zulässig für die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zur Erfüllung wissenschaftlich-technischer Fachaufgaben auf dem Gebiet von Forschung, Entwicklung und Untersuchung, die nicht der Aufrechterhaltung des allgemeinen Dienstbetriebs und der Infrastruktur einer Dienststelle des Auftraggebers dienen. Im Zuge der Verhandlungsvergabe müssen Aufträge im Anschluss an Entwicklungsleistungen in angemessenem Umfang und für angemessene Zeit an Unternehmen, die an der Entwicklung beteiligt waren, vergeben werden. Dies gilt auch, wenn es aus Gründen der Sicherheit oder Geheimhaltung erforderlich ist.

In den Auftragsunterlagen geben die öffentlichen Auftraggeber den Auftragsgegenstand an, indem sie ihre Bedürfnisse und die erforderlichen Eigenschaften der zu erbringenden Lieferungen, Bauleistungen oder Dienstleistungen beschreiben und die Zuschlagskriterien spezifizieren. Ferner geben sie an, welche Elemente der Beschreibung die von allen Angeboten einzuhaltenden Mindestanforderungen darstellen. Die bereitgestellten Informationen müssen so präzise sein, dass die Wirtschaftsteilnehmer Art und Umfang der Vergabe erkennen und entscheiden können, ob sie eine Teilnahme an dem Verfahren beantragen |

► **Wettbewerblicher Dialog**

Ziel des Wettbewerblichen Dialogs ist es, sämtliche Informationen des Marktes in die finale Leistungsbeschreibung einfließen zu lassen, um somit die Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers möglichst optimal zu erfüllen.

Der wettbewerbliche Dialog ist ein Verfahren, um nach einem Teilnahmewettbewerb mit den ausgewählten Unternehmen alle Aspekte der Auftragsvergabe im Dialog zu erörtern. Immer dann, wenn nach der Markterkundung weiterhin Unklarheit über die geeigneten technischen Möglichkeiten sowie die finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen besteht oder wenn sich der Aufbau der vertraglichen Beziehungen schwierig gestaltet, bietet der wettbewerbliche Dialog ein flexibles Verfahren zur Lösung der Probleme. Im Zuge ausführlicher Gespräche mit potenziellen Anbietern wird ein besseres Verständnis der Vertragsaspekte, Anforderungen und präzisen Bedürfnisse der beschaffenden Organisation erarbeitet. Ziel des Dialogs ist es, sämtliche Informationen des Marktes in die finale Leistungsbeschreibung einfließen zu lassen, um somit die Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers möglichst optimal zu erfüllen. Der Austauschprozess zwischen den Parteien bietet ein strukturiertes und konstruktives Herangehen, um innovative Lösungen zu entwickeln. Vor beziehungsweise während der Durchführung sind folgende Aspekte zu beachten:

- Das Verfahren benötigt eine geschickte Handhabung und mehr Zeit als konventionelle Verfahren. Der Prozess bindet dadurch mehr Ressourcen, da ein komplettes Projektteam beziehungsweise externe Unterstützung notwendig ist.
- Die Dialogphase stellt für die beteiligten Akteure eine beträchtliche zeitliche Investition dar (zur Erarbeitung von Lösungsansätzen, Designentwürfen, Plänen, Berechnungen usw.). Hierfür sollte gegebenenfalls eine angemessene Entschädigung vorgesehen werden, die allerdings transparent im Vorfeld des Dialogs festgelegt werden sollte.
- Um Bedenken der Anbieter hinsichtlich der Vertraulichkeit (Wahrung von Schutzrechten, Weitergabe von sensiblen Daten und Know-how) und der Gleichberechtigung auszuräumen, sollten beiderseitige Vertraulichkeitserklärungen und eine lückenlose Dokumentation gewährleistet werden.

Abb. 3: Ablauf des wettbewerblichen Dialogs



Vorteile

Der wettbewerbliche Dialog ist in schwer bewertbaren beziehungsweise komplexen Märkten empfehlenswert, also zum Beispiel dann, wenn kaum bekannt ist, was der Markt an technischen, finanziellen oder rechtlichen Lösungen zu bieten hat. Das kann insbesondere bei innovativen Projekten, bei der Realisierung großer, integrierter Verkehrsinfrastrukturprojekte oder großer Computernetzwerke oder bei Projekten mit einer komplexen, strukturierten Finanzierung der Fall sein. Da die Fachbereiche beziehungsweise die Beschaffung häufig keine umfassende Marktforschung in Auftrag geben, bietet sich dieses Verfahren trotz seiner Komplexität an und sollte häufiger berücksichtigt werden.

§ Vergaberecht auf einen Blick

Im Oberschwellenbereich wurden durch das neue Vergaberecht die Rahmenbedingungen für innovative Beschaffungen durch eine Absenkung der Anwendungsvoraussetzungen erleichtert. Der wettbewerbliche Dialog ist mithin immer auch dann ein zulässiges Verfahren, wenn der Auftraggeber das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb anwenden darf und die Voraussetzungen von § 14 Abs. 3 VgV beziehungsweise von § 3a Abs. 2 und 4 VOB/A-EU vorliegen.

Der wettbewerbliche Dialog ist somit ein iteratives Verfahren nach einem Teilnahmewettbewerb, in dem die finale Leistungsbeschreibung mit ausgewählten Anbietern erarbeitet wird (Art. 30 RL 2014/24/EU; § 119 Abs. 6 GWB). Hierbei handelt es sich um ein zweigeteiltes Verfahren zur Vergabe besonders komplexer Aufträge, das in § 18 VgV und § 3b Abs. 4 VOB/A-EU geregelt ist.

Ein wettbewerblicher Dialog empfiehlt sich immer dann, wenn sich der Auftraggeber nicht in der Lage sieht, die technischen Anforderungen, rechtlichen Rahmenbedingungen und Kosten eines Vorhabens zu spezifizieren (zum Beispiel IKT- oder Infrastrukturprojekte). Bei solchen Vorhaben geht es häufig um technische Neuerungen, deren Lösungswege innovativer Art sind. Auftraggeber und Unternehmen entwickeln in der ersten Phase (Dialogphase) gemeinsam Lösungen für den Bedarf des Auftraggebers, wobei viel Raum für kreative und innovative Ideen der Bieter besteht. Nach dem Abschluss des Dialogs beginnt die zweite Phase, in der der öffentliche Auftraggeber die Unternehmen auffordert, auf der Grundlage der eingereichten und in der Dialogphase näher ausgeführten Lösungen ihre endgültigen Angebote vorzulegen (§ 18 Abs. 8 VgV und § 3b Abs. 4 Nr. 7 VOB/A-EU). |

► **Innovationspartnerschaft**

Zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem Unternehmen wird eine langfristige Partnerschaft begründet mit dem Ziel, gemeinsam das Produkt bis zur Marktreife zu bringen, einzuführen und schrittweise weiterzuentwickeln.

Mit der Modernisierung des EU-Vergaberechts (RL 2014/24/EU, Art. 31) wurde die Innovationspartnerschaft als neues Vergabeverfahren eingeführt. Es ist insbesondere für die Entwicklung und Beschaffung innovativer Produkte, Dienst- und Bauleistungen vorgesehen, die noch nicht auf dem Markt verfügbar sind. Innovationspartnerschaften verbinden die Vergabe eines Entwicklungsauftrags mit der eigentlichen Beschaffung. Daher ist kein getrenntes Vergabeverfahren für den Kauf, wie bei der vorkommerziellen Auftragsvergabe (Pre-Commercial Procurement – PCP), erforderlich. Zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem Unternehmen wird eine langfristige Partnerschaft begründet mit dem Ziel, gemeinsam das Produkt bis zur Marktreife zu bringen, einzuführen und schrittweise weiterzuentwickeln.

Vorgelagert ist ein Teilnahmewettbewerb. Die darin ausgewählten Unternehmen werden zunächst aufgefordert, ein erstes Angebot in Form eines Forschungs- und Innovationsprojekts abzugeben. Anschließend verhandelt der öffentliche Auftraggeber mit den Bietern über die von ihnen eingereichten Erstangebote und anschließend über alle Folgeangebote. Dies hat zum Ziel, die Angebote inhaltlich zu verbessern. Die Innovationspartnerschaft wird durch Zuschlag auf die endgültigen Angebote eines oder mehrerer Bieter eingegangen. Eine Erteilung des Zuschlags allein auf der Grundlage des niedrigsten Preises oder der niedrigsten Kosten ist dabei jedoch ausgeschlossen.

Die Innovationspartnerschaft wird entsprechend dem Forschungs- und Innovationsprozess in zwei aufeinanderfolgende Phasen strukturiert:



Die Phasen sind durch die Festlegung von Zwischenzielen zu untergliedern, für die vereinbart wird, dass im Fall der Zielerreichung die Vergütung in angemessenen Teilbeträgen gezahlt wird. Der öffentliche Auftraggeber stellt sicher, dass die Struktur der Partnerschaft und insbesondere die Dauer und der Wert der einzelnen Phasen den Innovationsgrad der vorgeschlagenen Lösung sowie die Abfolge der Forschungs- und Innovationstätigkeiten widerspiegeln. Der geschätzte Wert der Liefer-, Dienst- oder Bauleistung darf in Bezug auf die für ihre Entwicklung erforderlichen Investitionen nicht unverhältnismäßig sein.

Auf der Grundlage der Zwischenziele kann der öffentliche Auftraggeber am Ende jedes Entwicklungsabschnitts entscheiden, ob er die Innovationspartnerschaft beendet oder – im Fall einer Innovationspartnerschaft mit mehreren Partnern – die Zahl der Partner durch die Kündigung einzelner Verträge reduziert wird. Der öffentliche Auftraggeber muss aber in der Auftragsbekanntmachung oder in den Vergabeunterlagen darauf hinweisen, dass diese Möglichkeiten bestehen und unter welchen Umständen davon Gebrauch gemacht werden kann.

Nach Abschluss der Forschungs- und Entwicklungsphase ist der öffentliche Auftraggeber nur dann zum Erwerb der innovativen Liefer-, Dienst- oder Bauleistung verpflichtet, wenn das Leistungsniveau und die Kostenobergrenze eingehalten werden, die beim Eingehen der Innovationspartnerschaft festgelegt wurden.

Vorteile

Die Innovationspartnerschaft erleichtert den öffentlichen Auftraggebern den Erwerb von Produkten und Dienstleistungen, die auf den Märkten noch nicht vorhanden sind. So können Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten der potenziellen Anbieter auf ein bestehendes Problem oder eine noch nicht gelöste Herausforderung gelenkt und durch Anreize der zukünftigen Beschaffung gestützt werden. Dieses Verfahren eignet sich jedoch nur bei komplexen Produkten und Leistungen, da beide Seite Ressourcen aufwenden müssen und die Mehrstufigkeit viel Zeit erfordert.

§ Vergaberecht auf einen Blick

Mit der RL 2014/24/EU wurde im Oberschwellenbereich die sogenannte Innovationspartnerschaft als weiteres Verfahrensinstrument zur Förderung von Innovationen normiert. Der Begriff „Innovation“ bezeichnet dabei nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 22 RL 2014/24/EU die Realisierung von neuen oder deutlich verbesserten Waren, Dienstleistungen oder Verfahren, einschließlich – aber nicht beschränkt auf – Produktions-, Bau- oder Konstruktionsverfahren, einer neuen Vermarktungsmethode oder eines neuen Organisationsverfahrens in Bezug auf Geschäftspraxis, Abläufe am Arbeitsplatz oder externe Beziehungen.

Das Verständnis des Richtliniengebers geht damit weit über eine technische Betrachtung von Innovation als reiner Erfinder- oder Forschungsdienstleistung hinaus. Nach der „Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation“ können hierunter beispielsweise auch Projekte, wie zum Beispiel robotergestützte Unterstützungsleistungen für Senioren, oder Dienstleistungen, wie etwa die Entwicklung besonderer sozialer und umweltfreundlicher Betriebsabläufe im Gebäudereinigungsbereich, fallen.

Die Innovationspartnerschaft wird dabei in § 119 Abs. 7 GWB übergreifend definiert als ein Verfahren zur Entwicklung inno-

vativer, noch nicht auf dem Markt verfügbarer Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen und zum anschließenden Erwerb der daraus hervorgehenden Leistungen, in dem der öffentliche Auftraggeber nach einem Teilnahmewettbewerb in mehreren Phasen mit den ausgewählten Unternehmen über die Erst- und Folgeangebote verhandelt. Da auch das Verhandlungsverfahren beziehungsweise der wettbewerbliche Dialog die Beschaffung von Innovationen beziehungsweise innovativen Produkten und Dienstleistungen ermöglicht, ist alleiniges Abgrenzungskriterium, dass zur Bedarfsdeckung zunächst die Entwicklung neuer, auf dem Markt noch nicht verfügbarer Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen erforderlich ist.

Liegt diese Voraussetzung vor, so müssen keine weiteren Voraussetzungen erfüllt sein, wie dies beim Verhandlungsverfahren beziehungsweise beim wettbewerblichen Dialog der Fall ist (siehe oben). Insoweit kann es für den Auftraggeber gegebenenfalls der einfachere Weg sein, die Innovationspartnerschaft als Verfahren zur innovativen Deckung seines Beschaffungsbedarfs zu nutzen. Das Verfahren und die Verfahrensschritte sind für Liefer- und Dienstleistungen in § 19 VgV und für Bauleistungen in § 3b Abs. 5 VOB/A-EU im Einzelnen geregelt. |

► Vorkommerzielle Auftragsvergabe/Pre-Commercial Procurement (PCP)

§ Vergaberecht auf einen Blick

Die EU-Kommission hat insbesondere im Rahmen des Programms „Horizont 2020“ erhebliche Anstrengungen unternommen, um mithilfe innovativer Verfahrensformen wie Pre-Commercial Procurement (PCP) und Procurement on Innovative Solutions (PPI) die öffentlichen Investitionen vergaberechtlich zu erleichtern. Den Rechtsrahmen für PCP- und PPI-Projekte bilden vor allem der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die EU-Vergaberichtlinien (2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU) sowie das Vergaberecht (GWB, VgV, VOB/A-EU, UVgO, und VOB/A) und die Haushaltsordnungen.

PCP als Beschaffungsinstrument wurde mit der Mitteilung der Kommission (KOM[2007] 799 endgültig) zur „Vorkommerziellen Auftragsvergabe“ eingeführt. Danach ist die vorkommerzielle Auftragsvergabe ein Ansatz für die Vergabe öffentlicher Aufträge für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, deren Ergebnisse nicht ausschließlich Eigentum des öffentlichen Auftraggebers sind. Voraussetzung ist, dass die Dienstleistung nicht vollständig durch den öffentlichen Auftraggeber vergütet wird und dass die Aufträge nach Ansicht der Kommission keine staatliche Beihilfe darstellen. Wann keine staatliche Beihilfe vorliegt, geht aus der Mitteilung der Kommission 2014/C/198/01 (Rn. 33) hervor.

Konkret versteht man PCP als erste Stufe eines zweistufigen Beschaffungsvorgangs. |

Unter Pre-Commercial Procurement (PCP) versteht man die Ausschreibung von F&E-Leistungen in der vorkommerziellen Phase zur Beschaffung nicht marktgängiger Lösungen beziehungsweise vorhandener Lösungen, die noch Unzulänglichkeiten aufweisen. Das Ziel ist die Entwicklung von neuen Produkten und Dienstleistungen in mehreren Etappen, wobei zwei oder mehrere Entwickler im Wettbewerb zueinander mehrere Lösungen hervorbringen. Die beschaffende Stelle kann sich in der F&E-Phase unter mehreren Leistungserbringern die beste Lösung aussuchen. Die F&E-Phase kann in mehreren Stufen erfolgen: An der Konzepterstellung könnten zum Beispiel fünf Bieter arbeiten. Nach der Zwischenauswahl entwickeln drei Bieter den Prototyp und letztlich zwei Bieter die marktgängige Lösung. Danach erst folgt die Festlegung auf einen Bieter, nämlich auf denjenigen, der die beste Lösung entwickelt hat. Der Beschaffer ist aber danach in seiner Entscheidung frei. Er braucht den Beschaffungsvorgang nicht durchzuführen. Wenn er sich zum Erwerb entschließt, kann er im Rahmen des dann beginnenden Vergabeverfahrens die beste Lösung, die sich im PCP-Verfahren ergeben hat, wählen, aber er kann auch eine ganz andere Lösung außerhalb des PCP-Verfahrens aussuchen. Das Beschaffungsverfahren ist also rechtlich unabhängig von der Entwicklungsphase. Im Unterschied dazu wird der Zuschlag bei der Innovationspartnerschaft nur an einen Bieter oder ein Bieterkonsortium erteilt, der „Partner“ in der Entwicklungsphase und dem Beschaffungsvorgang ist, ohne dass nach Abschluss der Entwicklungsphase neu ausgeschrieben wird.

PCP ist kein Beschaffungsverfahren im eigentlichen Sinne, aber ein Instrument zur Förderung innovativer, effizienter und nachhaltiger öffentlicher Leistungserbringung.

Das Instrument kommt vor der öffentlichen Vergabe zum Einsatz, daher unterliegt es nicht den Beschaffungsrichtlinien der WTO (Government Procurement Agreement – GPA). Die Prinzipien von Transparenz, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung müssen dennoch gewahrt werden (europäisches Beihilferecht ist anzuwenden). Zudem ist Folgendes relevant:

- Der PCP-Prozess bildet die typischen Phasen eines Produktinnovationszyklus ab. Die Besonderheit ist, dass die Forschungs- und Entwicklungsaufträge von einer späteren kommerziellen Vermarktung entkoppelt werden. Für die einzelnen Phasen werden Zwischenbewertungen erstellt. So können Risiken minimiert und die besten Lösungen ausgewählt werden.
- Risiken und Nutzen werden bei PCP zwischen der beschaffenden Stelle und den Anbietern zu Marktbedingungen geteilt. Der öffentliche Auftraggeber erhält nicht die exklusiven Nutzungsrechte der F&E-Ergebnisse, sondern stellt diese im Rahmen der sich an die PCP-Phase anschließenden Wettbewerbsphase (Procurement on Innovative Solutions – PPI) den Bietern für die eigentliche Beschaffung und die kommerzielle Weiterverwertung der neuen Produktlösung zur Verfügung. Dies setzt einen klaren Anreiz an die Unternehmen, da die F&E-Ergebnisse vollständig nutzbar sind und somit auch eine anschließende Vermarktung möglich ist. Somit besteht eine echte Zweitstrategie, auch wenn ein Unternehmen bereits in einer der PCP-Phasen unterliegt oder in der anschließenden Produktvergabe keinen Zuschlag erhält.

Vorteile

Die öffentliche Hand kann Risiken bei der Beschaffung minimieren, indem sie mehrere Bieter eine Lösung entwickeln lässt und kaskadenförmig in mehreren Zwischenschritten im Wettbewerb den besten Bieter ausfiltert. Die Entwicklungskosten müssen nicht höher sein als bei der Finanzierung nur eines Entwicklers, denn die Entwickler tragen einen hohen Teil der Kosten selbst, da sie ja das Recht erhalten, ihre Lösungen anderweitig zu verwenden, wenn sie im Wettbewerb unterlegen sind.

► E-Vergabe

„E-Vergabe“ bedeutet die Durchführung der Vergabe öffentlicher Aufträge mit elektronischen Mitteln. Die mit Abstand wichtigste aus den Vergaberichtlinien herrührende Neuerung für öffentliche Aufträge und Sektorenaufträge ist die grundsätzlich zwingende Anwendung der elektronischen Vergabe einschließlich der elektronischen Angebotsabgabe.

Für den Oberschwellenbereich gibt der am 18. April 2016 in Kraft gesetzte § 97 Abs. 5 GWB vor, dass Auftraggeber und Unternehmen für das Senden, Empfangen, Weiterleiten und Speichern von Daten in einem Vergabeverfahren grundsätzlich elektronische Mittel verwenden – und zwar nach Maßgabe der aufgrund von § 113 GWB erlassenen Verordnungen (VgV, SeKtVO, KonzV). Ein Aufschub für zentrale Beschaffungsstellen ist bis zum 18. Oktober 2018 möglich. Ab diesem Datum müssen – vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen – alle Beschaffungen im Geltungsbereich der Richtlinien für öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber zwingend elektronisch durchgeführt werden. Die vorgenannte Aufschubmöglichkeit gilt nur für die interaktive Kommunikation einschließlich der elektronischen Angebotsabgabe, nicht jedoch für die erforderliche elektronische Bereitstellung von Auftragsunterlagen, die binnen der regulären Umsetzungsfrist bis zum 18. April 2016 national umzusetzen war.



Im Unterschwellenbereich gibt der Auftraggeber gemäß § 38 Abs. 3 UVgO ab dem 1. Januar 2020 vor, dass die Unternehmen ihre Teilnahmeanträge und Angebote in Textform ausschließlich mithilfe elektronischer Mittel übermitteln. Faktisch wird die E-Vergabe aber dort schon ab dem 1. Januar 2019 eingeführt, da der Auftraggeber nach § 38 Abs. 2 UVgO schon ab diesem Zeitpunkt elektronisch übermittelte Teilnahmeanträge und Angebote akzeptieren muss, auch wenn er die Übermittlung auf dem Postweg, durch Telefax oder einen anderen geeigneten Weg vorgegeben hat.

Vorteile

Für die Auftraggeber bietet es sich jedoch an, die für den Oberschwellenbereich verpflichtende Umstellung auf elektronische Prozesse auch im Unterschwellenbereich über einer bestimmten Bagatellgrenze einzuführen. Dies führt zu einer Standardisierung der Beschaffungsprozesse, reduziert erheblich die operativen Aufwände in den Beschaffungsstellen und damit langfristig die beidseitigen Prozesskosten.



3

Ein innovatives Beschaffungswesen als Grundlage



Herausforderungen und Hemmnisse

Der Bedeutung ihrer möglichen Innovationsförderung sind sich die öffentlichen Beschaffer meist nicht bewusst.

Trotz der großen Vorteile der innovationsorientierten Beschaffung kommen neue Technologien und innovative Produkte im öffentlichen Bereich nach wie vor zu selten zum Einsatz. Dies wird bereits im aktuellen Zielsystem der Beschaffungs- und Vergabestellen deutlich (Abb. 4), wie die im Auftrag des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) von der Universität der Bundeswehr München durchgeführte Umfrage „Innovative öffentliche Beschaffung“ (2016) zeigt.

Verteilung der Antworten nach Wichtigkeit

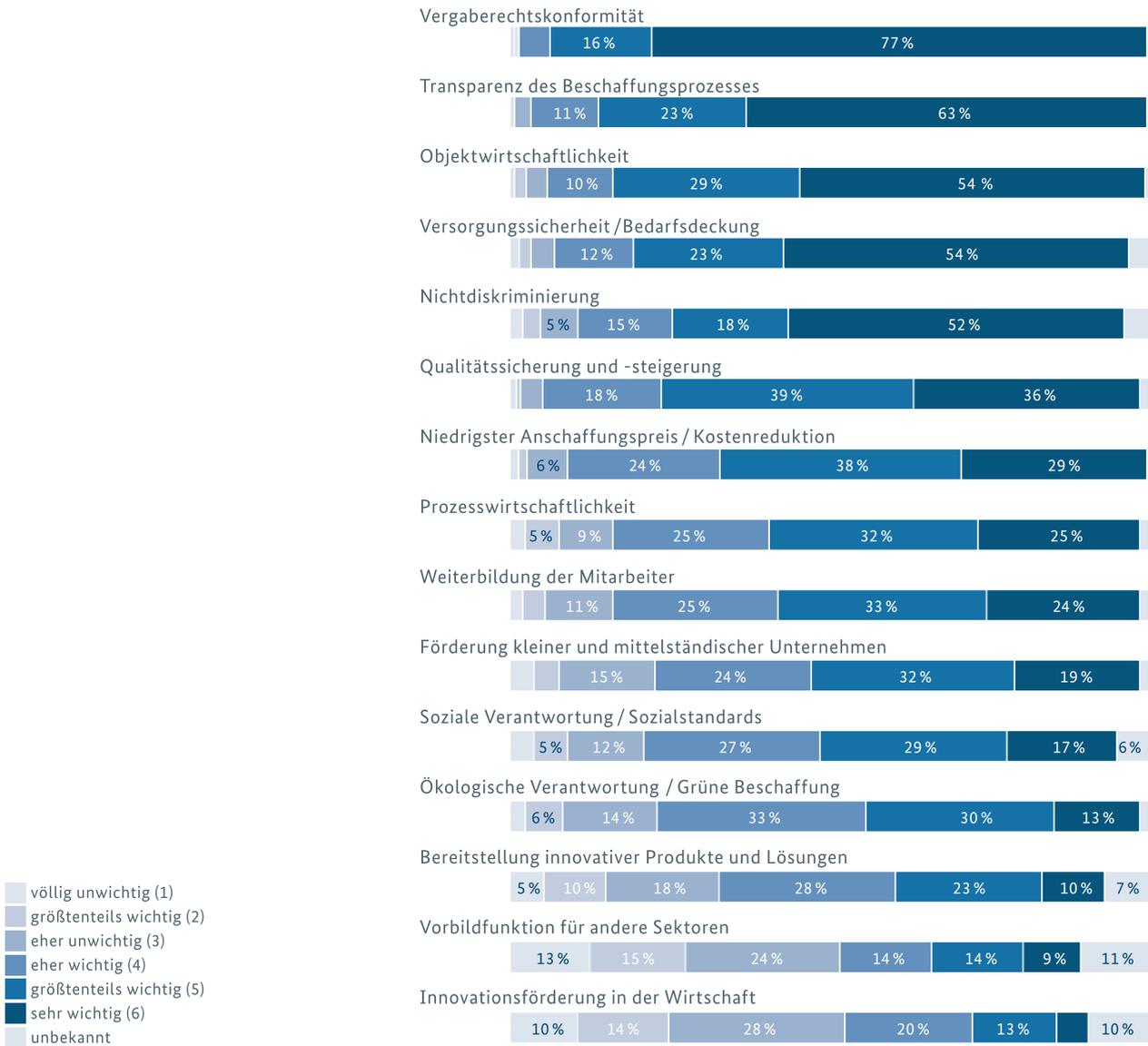


Abb. 4: Zielsystem der Beschaffer (Quelle: UniBW/KOINNO 2016, grafische Überarbeitung: waldmann-gestaltung.de)

Demnach liegt die Einhaltung des aktuellen Vergaberechts eindeutig auf Platz 1 der Ziele einer Beschaffung, jedoch hat dies zunächst nichts mit zu beschaffenden Produkten oder Dienstleistungen zu tun. Die Bereitstellung von innovativen Lösungen und Produkten findet sich derzeit lediglich auf Platz 13. Auch der Bedeutung ihrer möglichen Innovationsförderung sind sich die öffentlichen Beschaffer meist nicht bewusst. Wichtig ist deshalb, dass die Akteure ihre generelle Einstellung zum Thema Innovationen ändern, um wirtschaftlicher und nutzerfreundlicher zu beschaffen.

Oftmals bestehen Hemmnisse in den Grundeinstellungen der beteiligten Personen, dem Mandat der Beschaffung im Haus oder einem formulierten Auftrag, der einer innovationsorientierten Beschaffung entgegensteht. Beispiele für derartige Hemmnisse sind:

► **Nutzer**

... die an herkömmliche Verfahren gewöhnt sind und Angst vor nach ihrer Meinung schwierig bedienbarer, neuartiger Technik haben

► **Anbieter**

... die sich mit konservativen Problemlösungsvorschlägen an den Einkäufer wenden, weil sie sich mit einer herkömmlichen Lösung eher einen Zuschlag versprechen

... die die Möglichkeit zur Abgabe von Nebenangeboten nicht wahrnehmen

... die eine Berechnung der Lebenszykluskosten nicht im Angebot berücksichtigen

► **Beschaffer**

... die eher altbewährten Technologien bevorzugen, weil sie das Risiko neuer Techniken scheuen

... die Lebenszykluskosten und/oder innovationsorientierte Ziele nicht berücksichtigen

... die Anforderungen zu spezifisch und nicht funktional beschreiben

... die Nebenangebote der Anbieter nicht zulassen

... die über keine ausreichenden Markt- und Technologiekenntnisse verfügen

... die zu wenig Zeit haben, um sich eingehend mit Innovationen zu beschäftigen

... die sich nicht mit anderen Beschaffern über Erfahrungen austauschen

... die neue Vergabeverfahren und -instrumente nicht nutzen

... denen geeignete Hilfsmittel und Instrumente fehlen, beispielsweise Risiko- und Projektmanagement-Tools.

► **Strategische Entscheider**

... die die öffentliche Beschaffung noch nicht oder zu wenig als innovationspolitisches Instrument erkannt und eingesetzt haben

... denen Kenntnisse über die Möglichkeiten und Vorteile der Beschaffung von Innovationen fehlen

... die den Beschaffern keine klaren Zielvorgaben setzen und keine Strategien für eine innovationsorientierte Beschaffung formulieren.

... die den Beschaffern zu wenig Rückendeckung beim Umgang mit unvorhergesehenen Risiken geben

... die den Beschaffern keine beziehungsweise ungenügend finanzielle Anreize und/oder Ressourcen (Zeit, Kapital, Hilfsmittel usw.) zur Verfügung stellen.

... die kein innovationsfreundliches Umfeld innerhalb der Beschaffungsstelle unterstützen.

... die die Wichtigkeit der Innovationsbeschaffung nicht kennen beziehungsweise sie nicht weiterkommunizieren.

Das Ziel muss sein, das Beschaffungswesen selbst zu optimieren, das heißt, die Mitarbeiter besser auszubilden, mehr finanzielle Ressourcen einzusetzen und Anreize für innovatives Verhalten zu setzen. Dies ist eine Aufgabe für alle Akteure, die am Beschaffungsprozess beteiligt sind. Zugleich ist es der Auftrag des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung, hierfür die erforderlichen Informationsgrundlagen zu liefern.

Handlungsempfehlungen

Um eine innovationsorientierte Beschaffung im öffentlichen Einkauf zu ermöglichen, müssen zunächst die Rahmenbedingungen hierfür geschaffen werden. Besonders relevant sind folgende Elemente:

Innovative Kultur und Prozesse



Abb. 5: Elemente innovativer Beschaffung (in Anlehnung an: BMWA [2007], procure_inno – Praxisorientierter Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen, Wien)

Grundlage für die erfolgreiche Etablierung innovativer Beschaffung ist eine durchgängige Innovationskultur innerhalb der Beschaffungsorganisation. Diese ermöglicht es, neue Ideen schnell aufzugreifen und in marktfähige Produkte und Dienstleistungen umzusetzen. In diesem Zusammenhang spielen folgende Aspekte eine Rolle:

- › Klare Strategie und Leitbild der Beschaffungsabteilung
- › Innovative Prozesse, die eine unkomplizierte und schnelle Kommunikation sowie Zeit- und Kosteneinsparungen ermöglichen (Stichwort: E-Procurement)
- › Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter
- › Nationaler/internationaler Austausch zwischen Beschaffern und Anbietern
- › Etablierung von interdisziplinären Projektteams
- › Verlagerung der Kultur weg von der Risikovermeidung hin zum bewussten Umgang und Management von Risiken
- › Positives Feedback und Interesse an Fortschritten

Beschaffungsstrategie

Es empfiehlt sich, eine übergeordnete Beschaffungsstrategie auszuarbeiten, aus der die inhaltlichen Ziele und Handlungsempfehlungen für die Beschaffungsstellen abzuleiten sind. Diese Strategie ist die Grundlage für den strukturierten Wandel hin zu mehr Innovationen. Grundsätzlich sollten folgende Themenfelder abgedeckt werden:

- › Anwendungsbereich und Randbedingungen
- › Rechtliche Grundlagen und relevante Dokumente
- › Ziele, Werte und Grundsätze
- › Prozessbeschreibungen mit Kompetenzen/Mandat und Wirkungszusammenhängen
- › Hilfsmittel wie Checklisten und Leitfäden
- › Berichtswesen und Evaluationskriterien

Folgende Fragen sollten unbedingt im Vorfeld beantwortet werden:

1. Ziele: „Wo wollen wir hin?“

beispielsweise Festlegung einer Quote zur Beschaffung von Innovationen oder eine definierte Quantität innovativer Produkte

2. Strategien: „Wie kommen wir dahin?“

beispielsweise frühzeitige Einbeziehung des Einkaufs; Weiterbildung der Mitarbeiter; Steigerung der Verhandlungsverfahren; Ausbau der Marktforschung

3. Instrumente: „Was müssen wir dafür einsetzen?“

beispielsweise funktionale Leistungsbeschreibung; Möglichkeit von Nebenangeboten; externe Unterstützung; Pilotierung einer Innovationspartnerschaft

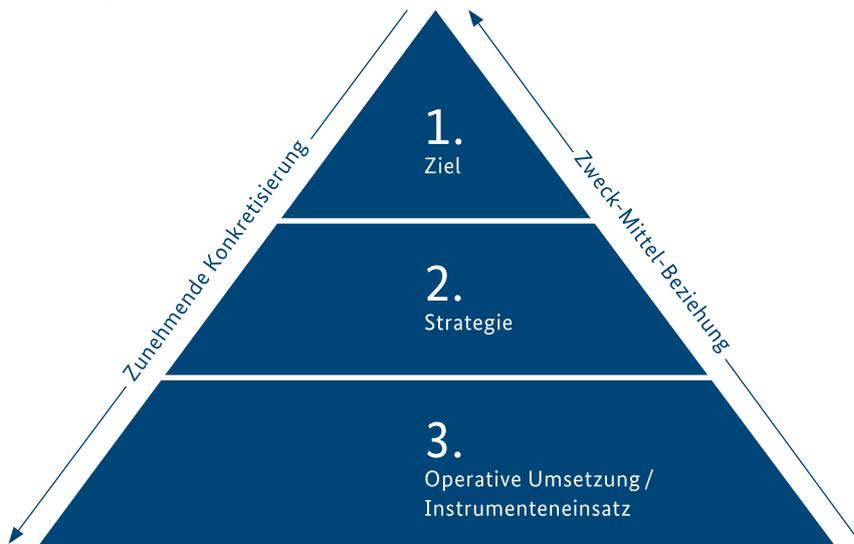


Abb. 6: Die drei Ebenen des Strategiekonzepts

Kommunikation

› **Frühzeitige Marktkommunikation:**

Durch aktives Beschaffungsmarketing in Form von Vorabinformationen (außerhalb eines Vergabeprozesses) sollte der öffentliche Bedarf möglichst offen, frühzeitig und gezielt in den Markt kommuniziert werden. Dies gibt potenziellen Lieferanten die Möglichkeit, die öffentlichen Bedarfe in ihre Planungen (Forschung & Entwicklung) einfließen zu lassen und frühzeitig die Weichen in Richtung innovativer Lösungen zu stellen.

› **Eingehende Markterkundung und -recherche:**

Ein intensiver Informationsaustausch zwischen Markt und Beschaffer hilft dabei, innovative Lösungen lokalisieren und zukünftige Entwicklungen abschätzen zu können. Hierbei sollte die Beschaffungsstelle einen engen Dialog mit den potenziellen Nutzern führen.

› **Frühzeitige Einbeziehung des Einkaufs:**

Dies sollte bereits vor der endgültigen Bereitstellung des Budgets sichergestellt werden. Wenn die Finanzmittel einmal bereitstehen, reicht meist die zur Verfügung stehende Zeit nicht mehr aus, um umfangreiche Gespräche und Recherchen durchzuführen.

› **Austausch mit anderen Beschaffungsstellen:**

Dies kann hilfreich sein, wenn ähnliche Zielvorgaben bereits an anderer Stelle verwirklicht wurden. So können Erkenntnisse gewonnen werden, ob sich eine neuartige Technik bereits bewährt hat und mit welchen Schwierigkeiten bei der Einführung zu rechnen ist.



Praktische Methoden und Instrumente wie zum Beispiel den Lebenszykluskostenrechner finden Sie in der **KOINNO-Toolbox**

Methoden und Instrumente

Die Bereitstellung und Kenntnis verschiedener Hilfsmittel unterstützt die operativen Beschaffer bei dem komplexen Prozess der Innovationsbeschaffung. Hilfsmittel können beispielsweise Leitfäden, Checklisten für einzelne Verfahren beziehungsweise Branchen, Ausschreibungsmuster, Vorschläge für geeignete Auswahl- und Zuschlagskriterien sowie Rechtsexpertisen zu wichtigen Einzelfragen sein. Zudem sind betriebswirtschaftliche Methoden und Standards relevant, deren Nutzung und Implementierung von strategischer Seite gefördert werden muss. Diese Hilfestellungen finden Sie in der KOINNO-Toolbox.

Personal und Qualifikation

Der Mangel an Mitarbeitern beziehungsweise ungenügend qualifiziertes Personal kann ein großes Hemmnis bei der Innovationsbeschaffung sein. In der Anfangsphase einer Innovation, wie zum Beispiel der Implementierung neuer Beschaffungsverfahren oder der Nutzung innovativer Produkte, werden mehr Ressourcen benötigt als im Regelbetrieb. Aufgrund der steigenden Komplexität kann aber auch bei Letzterem ein höherer Ressourcenbedarf notwendig sein. In der Vergangenheit bestand Einkauf weitestgehend aus Fachkompetenz sowie der Koordination und Administration von Bestellungen. Heute stehen deutlich komplexere Aufgaben im Mittelpunkt, wie das Handhaben zahlreicher Schnittstellen und unterschiedlichster Bedürfnisse. Die Schulung über vergaberechtliche Grundlagen reicht allein nicht mehr aus. Wurde der Einkauf früher eher als Bestellwesen wahrgenommen, werden heute zunehmend wertschöpfende Tätigkeiten im Beschaffungsbereich durchgeführt.

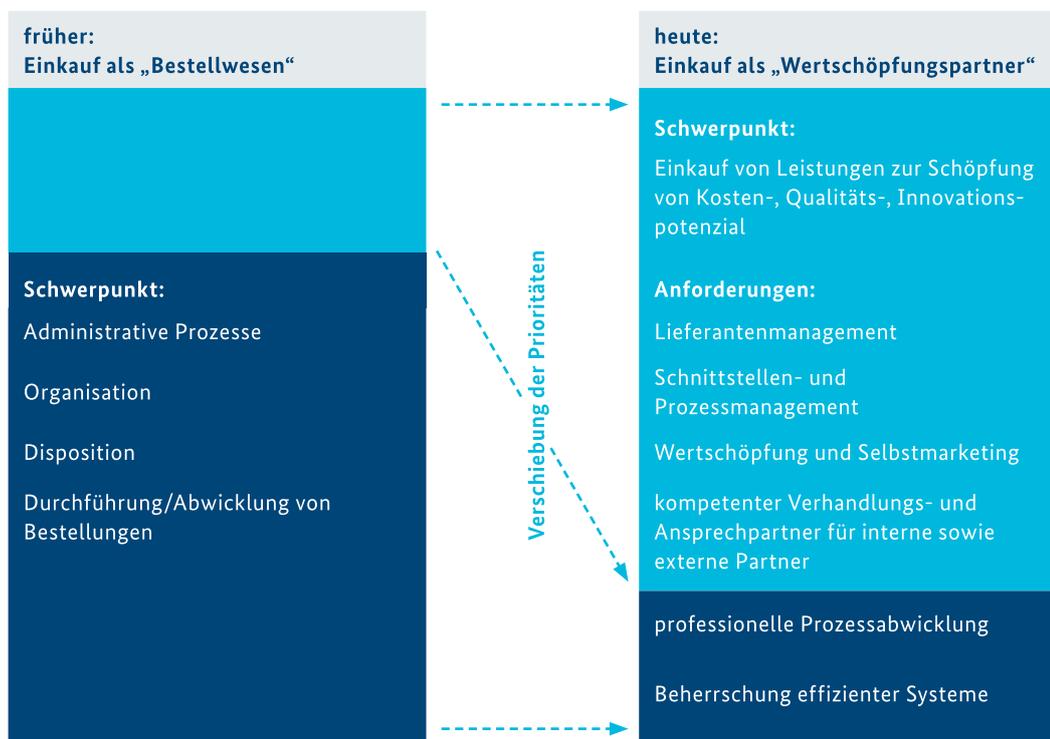


Abb. 7: Verlagerung der Aufgaben und Anforderungen

Durch neue Vergabeverfahren und die Beschaffung innovativer Leistungen wächst der Qualifikationsanspruch enorm. Dies zeigt sich in der Trennung von operativen und strategischen Beschaffern und schlägt sich in den Anforderungen nieder:

- › Neue Verfahrenswege und innovative Lösungen bergen Risiken, erfordern Mut und Einsatz zur Erprobung sowie umfangreiches Organisationsvermögen.
- › Der professionelle Umgang mit Warenwirtschaftssystemen und modernen Kommunikationsmedien wird vorausgesetzt. Daher müssen die IT-Kenntnisse der Mitarbeiter dem Stand der Technik entsprechen, damit sie beispielsweise E-Procurement-Programme bedienen können.
- › Die deutlich gestiegene Breite der Produkte erfordert den Aufbau hoher fachlicher Kompetenz. Beschaffer müssen nicht nur die internen Prozesse verstehen, sondern auch die der leistungserbringenden Seite sowie die Innovations- und Produktionsprozesse in der Wirtschaft.
- › Um neue Koordinationsaufgaben im Sinne des Projektmanagements wahrnehmen zu können, braucht es verstärkt Sozial-, Methoden- und Persönlichkeitskompetenz. Verhandlungsführung und Teamarbeit sind heute unabdingbar, um die Zielsetzungen zu erreichen.
- › Globale Beschaffungsmärkte verlangen Fremdsprachenkenntnisse, interkulturelle Kompetenz und die Fähigkeit, sich in fremden Rechtsphären zu bewegen.
- › Die steigende Produktkomplexität erfordert betriebswirtschaftliche und technische Kenntnisse, um wirtschaftliche Vor- und Nachteile detailliert abwägen und technische Risiken einschätzen zu können.

Die Notwendigkeit von Ausbildungsgängen, Qualifizierungen, Zertifizierungen sowie Fort- und Weiterbildungen wächst mit der zunehmenden Bedeutung der Beschaffung. Hier bieten sich verschiedene Maßnahmen an:

- › Interne Schulungen (zum Beispiel E-Learning-Module) sowie die Bereitstellung von Fachliteratur und Zeitschriften
- › Externe fachorientierte Schulungen (zum Beispiel zu Vergaberecht, Wirtschaftlichkeitsrechnungen, Marktanalyse, Lieferantenauswahl, Fremdsprachen)
- › Teamorientierte Schulungen (zum Beispiel zu Verhandlungs- und Gesprächsführung, Teambildung, Konfliktmanagement)
- › Berufsbegleitende Weiterbildungen an Hochschulen



Fortbildung ist teils Sache des Einzelnen, aber ebenso auch eine zentrale Führungsaufgabe. Dabei ist es entscheidend, dass die Leiter in den Beschaffungsstellen ihre Mitarbeiter bei Weiterbildungsambitionen unterstützen und gemeinsam die für den Arbeitsbereich passende Qualifizierungsmaßnahme identifizieren. Mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz hat die Bundesregierung die Rahmenbedingungen geschaffen, um Teilnehmende an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung durch finanzielle Unterstützung abzusichern.

Ein wichtiger Punkt ist die Motivation der Mitarbeiter in den Beschaffungsstellen. In diesem Zusammenhang sollten geeignete Anreiz- und Belohnungssysteme eingeführt beziehungsweise ausgebaut werden. So können zum Beispiel Prämien an leistungsstarke Mitarbeiter gezahlt werden. Dieses Instrument existiert im öffentlichen Dienstrecht, es müsste nur stärker angewendet werden. Weiterhin kann die Verleihung des jährlichen Innovationspreises „Innovation schafft Vorsprung“ durch BMWi und BME als Ansporn für alle Beschaffer dienen.



Innovationspreis
„Innovation schafft Vorsprung“
www.koinno-bmwi.de/innovationspreis

Ablaufplan zur Beschaffung von Innovationen

Die Mitarbeiter der Beschaffungsstellen verantworten die effiziente Durchführung des Beschaffungsprozesses. Durch ihre Fachkenntnisse und ihr Handeln können sie das Beschaffungswesen in ihren Möglichkeiten und gemäß ihrer Mandatierung innovativ gestalten. Sie können auch die vergaberechtlichen Regelungen so nutzen, dass die Beschaffung von Innovationen ermöglicht wird. Damit generieren sie enorme Vorteile:

▶ **Höhere Anzahl möglicher Anbieter**

Die funktionale Beschreibung der Anforderungen und die Möglichkeit der Zulassung von Nebenangeboten führen oftmals zu einem Zuwachs an Anbietern und Lösungen. Dies erhöht die Chance auf innovative Lösungen, stärkt den Wettbewerb zwischen den Unternehmen und hat Einfluss auf Preis und Qualität.

▶ **Aufbau von Markt- und Technologiekenntnissen**

Der intensive Austausch mit Zulieferern und Nutzern über mögliche innovative Lösungen erhöht die Kenntnisse über die zu beschaffenden Produkte und Dienstleistungen. Dies kann auch bei zukünftigen Beschaffungen in gleichen oder ähnlichen Sektoren hilfreich sein.

▶ **Verringerte Wahrscheinlichkeit von Fehlbeschaffungen**

Die detaillierte Marktrecherche sowie die Gespräche mit einer Vielzahl von Nutzern und Anbietern im Zuge der Innovationsbeschaffung verringern, beispielsweise im IT- Bereich, ungewollte oder unnütze Funktionen. Das Risiko von nicht erfüllbaren Anforderungen wird reduziert.

▶ **Risiko- und Kostenminderung**

Durch Bedarfsbündelung können Beschaffungsrisiken mit anderen Beschaffungsstellen geteilt werden und Beschaffungskosten infolge von Skaleneffekten gespart werden. Dies erhöht gleichzeitig die Attraktivität für Zulieferer und kann zu einer größeren Anzahl von Anbietern führen.

Garant für eine hohe Innovationskraft einer Beschaffungsstelle ist eine umfassende Implementierung klarer Beschaffungsprozesse und eindeutiger Zuständigkeiten.

Im Folgenden werden Handlungsmöglichkeiten in den einzelnen Etappen des Vergabeprozesses aufgeführt, an die zumindest bei komplexen Vergaben gedacht werden sollte. Die jeweilige Anwendung der Handlungsoptionen unterliegt natürlich der jeweiligen Vergabe im Einzelnen.

Garant für eine hohe Innovationskraft einer Beschaffungsstelle ist eine umfassende Implementierung klarer Beschaffungsprozesse und eindeutiger Zuständigkeiten.

Ablaufplan zur Beschaffung von Innovationen

1	Bedarfsfeststellung	Identifizierung und Priorisierung von Beschaffungsbedarfen anhand von Innovationsfeldern
2	Projektplanung	Zusammenstellung eines Teams mit relevanten interdisziplinären Fähigkeiten und Erfahrungen
3	Festlegung von Zielen und Aufgaben	Befragung aller relevanten Interessengruppen und erste Marktanalyse grobe funktionale Definitionen der Anforderungen und Ziele
4	Vorabinformation des Marktes	frühzeitige Marktinformationen über geplante Beschaffungsaktivitäten, um möglichen Anbietern ausreichend Zeit zur Planung und Angebotsabgabe einzuräumen
5	Markterkundung und -recherche	intensiver Informationsaustausch zwischen potenziellen Anbietern und Beschaffern detaillierte Marktkenntnis, Bewertung potenzieller Lösungen und Zukünftiger Einwicklungen
6	Wahl des Beschaffungsverfahrens	Festlegen des Beschaffungsverfahrens (offene Ausschreibung, Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog, Innovationspartnerschaft oder vorkommerzielle Auftragsvergabe)
7	Wahl des Beschaffungsverfahrens	Ausarbeitung der exakten funktionalen Anforderungen und Vergabekriterien Einbeziehen von innovationsfördernden Vertragsinhalten
8	Veröffentlichung, Bewertung und Vergabe	(elektronische) Ausschreibung und Angebotsannahme Bewertung der eingegangenen Angebote Auftragsvergabe
9	Vertragsdurchführung und -management	Sicherung und Überprüfung der Qualitäts- und Leistungskriterien Nachhalten der Zeit- und Ressourcenplanung
10	Abschluss des Projekts	Feedback an beziehungsweise vom Zulieferer, Ableitung von Optimierungspotenzialen Kommunikation des erfolgreichen Projekts; Entwicklung von guten Beispielen und Referenzen

Abb. 8: Ablaufplan zur Beschaffung von Innovationen (in Anlehnung an: Clement, S., et al [2009], Driving energy efficient innovation through procurement – A practical guide for public authorities, SMART SPP und ICLEI)

1

Bedarfsfeststellung

Da neue Technologien und Innovationen umfassende Veränderungen mit sich bringen, sollten strategische Entscheider von Anfang an in die Diskussion einbezogen werden. Zudem können nicht alle Beschaffungsaktivitäten zur gleichen Zeit durchgeführt werden. Manche haben eine höhere Dringlichkeit und einen größeren Nutzwert als andere. Weiterhin sind folgende Aspekte zu beachten:

a) Einbettung der Beschaffungen in politische Zielsetzungen:

Häufig werden innovative Beschaffungsbestrebungen und -maßnahmen aus dem politischen Kontext abgeleitet. Hierbei spielen unter anderem spezifische politische Zielgrößen, wie Energieeinsparung, soziale Verträglichkeit und Innovationen, eine Rolle. Dies kann die Genehmigung von Finanzmitteln erleichtern und sollte während des gesamten Beschaffungsprozesses berücksichtigt werden.

b) Beratung innerhalb der Organisation:

Nachdem mögliche innovative Beschaffungsprojekte bewertet und ausgewählt wurden, sollten diese mit den internen Interessensgruppen abgestimmt werden:

- › Andere Beschaffer sollten einbezogen werden, um deren Erfahrung zu nutzen und Bündelungsaspekte zu prüfen.
- › Endnutzer sollten befragt werden, um von deren praktischer Erfahrung zu profitieren und die Bereitschaft für neuartige Lösungen abzuschätzen.
- › Strategische Entscheider sollten involviert werden, um die Projektziele zu diskutieren, diese in den strategischen Zusammenhang zu bringen und die vorhandenen Ressourcen festzulegen.
- › Die Haushaltsabteilung sollte informiert werden, damit sie die Berechnung von Lebenszykluskosten durchführen und die Bereitstellung von Finanzmitteln prüfen kann.

c) Sondieren von nationalen und internationalen Fördermöglichkeiten:

Aktuelle Fördermöglichkeiten sind auf der Website des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) unter www.koinno-bmw.de zu finden.

2

Projektplanung

Die Beschaffung einer Innovation kann als Projekt aufgefasst werden. Die anfängliche Planungsphase hat somit unmittelbar Auswirkung auf den Erfolg des Projekts und ist folglich kritisch zu beleuchten. Mögliche Planungsfehler können zu erheblichen Mehrkosten und Zeitüberschreitungen führen. Folgende Aspekte sind hierbei relevant:

a) Zusammenstellung des Projektteams:

In dem Team sollten alle notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse über den Projektverlauf vorhanden sein. Zudem sollte das Team interdisziplinär angelegt sein:

- › **Projektmanagementfähigkeiten:** Koordination von Personal, Arbeitsablauf und Budget.
- › **Technische Fähigkeiten:** Um neue Technologien und den Markt verlässlich einschätzen zu können sowie präzise Anforderungen festzulegen, bedarf es Fachwissen und Erfahrung.
- › **Vergaberechtliche Expertise:** Diese ist für eine rechtlich einwandfreie Marktkommunikation, die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und die Wahl des passenden Vergabeverfahrens notwendig.
- › **Wirtschaftliche Kenntnisse:** Diese sind unter anderem zur Durchführung der Budgetplanung, zur Berechnung der Lebenszykluskosten und zur Anwendung anderer betriebswirtschaftlicher Methoden erforderlich.

Andere Akteure können ebenfalls während der verschiedenen Projektphasen benötigt und einbezogen werden, müssen aber nicht Teil des Projektteams sein (zum Beispiel Endnutzer, externe Berater).

b) Suche nach öffentlichen Kooperationspartnern:

Die Bedarfsbündelung mit anderen öffentlichen Stellen kann eine ganze Reihe von Vorteilen mit sich bringen. Dies kann zum Beispiel niedrigere Einkaufspreise, die Konsolidierung von Fachwissen und die Teilung von Beschaffungsrisiken bewirken.

c) Einbeziehen der internen Interessensgruppen über den kompletten Projektverlauf und bei der Lösungsbewertung:

Dadurch sollen der Erfolg des eigentlichen Beschaffungsprojekts und die Nutzung des Produkts in der Praxis sichergestellt werden.

d) **Hinzuziehen von externer Unterstützung und Beratung:**

Falls die notwendige Expertise innerhalb der Organisation nicht vorhanden ist, können Fähigkeiten extern nachgefragt werden. Hier kommen infrage:

- › Regierungsstellen, die bezüglich Fördermaßnahmen, Innovationen und Vergaberecht helfen können
- › Forschungsinstitute und Beratungsgesellschaften zur Berechnung der Lebenszykluskosten oder zur Durchführung von Marktanalysen usw.
- › Nationale und internationale Netzwerke zur Einbringung von Fachwissen und Marktkenntnissen
- › Beschaffungsagenturen, um Teile oder die komplette Beschaffung extern auszulagern

e) **Projekttablauf planen:**

Der Ablaufplan ist die Grundlage des Projektmanagements. Hierbei müssen folgende Aspekte bearbeitet werden:

- › **Projektstrukturplan:** Das Beschaffungsvorhaben wird anhand der Anforderungen technisch, nach Arbeitsablauf und kaufmännisch strukturiert.
- › **Terminplanung:** Aus dem Projektstrukturplan wird eine Terminplanung abgeleitet. Hier spielen die Festlegung des Zeitplans und die Definition von Meilensteinen eine wichtige Rolle.
- › **Ressourcenplanung:** Neben der Einsatzplanung des vorhandenen Personals soll auch der termingerechte Einsatz von Finanzmitteln und anderen Ressourcen sichergestellt werden.

f) **Risikomanagement:**

Eine vorausschauende Analyse und Planung von Risiken sowie die Ableitung von entsprechenden Vorsorgemaßnahmen sorgen dafür, Risiken rechtzeitig vorzubeugen beziehungsweise zu minimieren.

Ein wichtiger Bestandteil der Innovationsbeschaffung ist, vorhandene Lösungen kritische zu prüfen und neue Anforderungen zu formulieren. Diese sollten funktional definiert werden und keine spezifische technische Lösung anvisieren, da dem Markt die Möglichkeit gegeben werden soll, unterschiedliche Lösungen vorzuschlagen. Hierbei spielen folgende Aspekte eine Rolle:

a) **Definition des Ist-Standes:**

Um die Rahmenbedingungen des Projekts festzulegen, ist die klare Definition eines Startpunkts notwendig. Zudem lässt sich so der mögliche Projektnutzen konkreter kommunizieren.

b) **Definition des Soll-Standes:**

Vor der Kommunikation mit dem Markt ist die Formulierung eines groben Projektziels notwendig.

c) **Internationale Erfahrungen und Referenzprojekte:**

Der Austausch mit internationalen Beschaffungsstellen kann hilfreich sein, insbesondere wenn ähnliche Zielvorgaben bereits dort verwirklicht wurden. So können zum Beispiel Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob eine neuartige Technologie bereits eingesetzt wurde und welche Schwierigkeiten dabei auftraten.

d) **Rücksprache mit den Endnutzern:**

Aus dieser Diskussion sollten die Anforderungen abgeleitet werden, die die Grundlage für eine tiefergehende funktionale Beschreibung sind.

e) **Grobe Marktrecherche:**

In dieser Phase kann eine erste oberflächliche Marktrecherche sinnvoll sein. Ziel ist, sich mit am Markt vorhandenen Lösungen vertraut zu machen, Schlüsselakteure des Marktes zu definieren, Branchenverbände anzusprechen und mögliche Zulieferer zu identifizieren. Als Informationsquellen bieten sich folgende Möglichkeiten an:

- › Unternehmenswebsites, Herstellerdatenbanken (zum Beispiel „Wer liefert was?“, www.wlw.de), Vergabe- und Beschaffungsforen und Broschüren
- › Wissenschaftliche Publikationen und Datenbanken (www.ebsco.com, www.sciencedirect.com)
- › Teilnahme an (Fach-)Messen und Mitgliedschaft in Fachverbänden sowie anderen Netzwerken

4

Vorabinformation des Marktes

Die frühzeitige Kommunikation von präzisen Bedarfen und Anforderungen in den Markt erhöht die Reaktionsfähigkeit möglicher Zulieferer. Hierbei sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

a) Ermittlung geeigneter Anbieter und Kommunikationskanäle:

Neben den traditionellen und bekannten Zulieferern sollten auch neue potenzielle Anbieter angesprochen werden. Dazu zählen auch KMU, deren Fokus nicht auf dem öffentlichen Sektor liegt. Außerdem sollten traditionelle und geografische Grenzen überdacht werden. Bestehende Kommunikationskanäle sind daraufhin zu prüfen, ob über sie auch neue Anbieter erreicht werden. Branchenverbände und Handelskammern sollten involviert, Branchenliteratur und Fachmessen genutzt werden. Dies ist ein zeitintensiver, aber ebenso wichtiger Schritt, der unmittelbar den Projekterfolg beeinflusst.

b) Veröffentlichung der Vorabinformation, um Interesse zu befördern:

Ankündigungsschreiben und Vorabinformation an den Markt, basierend auf den in Schritt 3 ermittelten Anforderungen, sollten durch die vorher festgelegten Kanäle erfolgen (eigene Website, direkter Kontakt zu potenziellen Zulieferern usw.). Hierbei sollten so viele Informationen wie möglich bezüglich Anforderungen, Einsatzgebiet und erwarteter Leistungsfähigkeit übermittelt werden. Zudem sollten die Unternehmen dazu aufgefordert werden, ihr Interesse an einer möglichen Ausschreibung zu signalisieren und sich bei Bedarf an Beratungsgesprächen zu beteiligen. Im Sinne der Transparenz sollten klare Angaben zum Ablauf der Beratungsaktivitäten und zum Schutz potenzieller Anbieter in der Vorabmeldung beschrieben werden.

5

Markterkundung und -recherche

Durch eine intensive Marktkommunikation und -analyse sollen die Anforderungen und Ziele verifiziert und verfeinert werden. Für die Recherche und den Informationsaustausch gibt es zahlreiche Möglichkeiten:

› **Internet- und Datenbankrecherche:**

Falls eine erste Marktrecherche nicht schon in Schritt 3 durchgeführt wurde, sollte sie spätestens in diesem Schritt erfolgen. Hierfür eignen sich das Internet oder wissenschaftliche Datenbanken.

› **Schriftliches Angebot:**

Anbieter können zur Abgabe unverbindlicher Angebote aufgefordert werden, die folgende Informationen enthalten:

- technische Details und Funktionalitäten
- Informationen über Einsparpotenziale (Energie-, Wartungs-, Anschaffungskosten usw.), Entwicklungsstadium und Marktreife
- Kostenvoranschlag/-indikation
- potenzielle Risiken
- angewendete Standards zur Datenbestimmung

Die erhaltenen Informationen dürfen aber nicht zum Ausschluss von Zulieferern von der eigentlichen Ausschreibung genutzt werden. Zudem werden häufig Vertraulichkeitserklärungen zwischen den Parteien gefordert, um kritische Daten vor der Weitergabe zu schützen.

› **Offene Seminare und Workshops:**

Der offene Dialog mit potenziellen Zulieferern kann wichtige Fragen klären. Da dieser Dialog öffentlich ist, werden technische und vertrauliche Details sowie Preisinformationen üblicherweise verdeckt gehalten.

› **Geschlossene Diskussionen:**

Diese sehr direkte Form der Kommunikation wird mit potenziellen Zulieferern einzeln und vertraulich durchgeführt. Sie ist sehr effektiv, erfordert aber, grundlegende Prinzipien wie Transparenz, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung der Anbieter dringend einzuhalten. Folglich sollten Ablauf und Ergebnisse solcher Meetings dokumentiert werden und die Ergebnisse nicht zum Ausschluss beziehungsweise zur Bevorzugung einzelner Zulieferer führen.

6

Wahl des Beschaffungsverfahrens

Basierend auf den Ergebnissen der Markterkundung zeichnet sich häufig schon die passende Vergabeform und Aufbereitung der Ausschreibungsunterlagen ab. Dabei ist zu beachten, ob das Auftragsvolumen oberhalb (OS) oder unterhalb (US) der EU-Schwellenwerte liegt. Prinzipiell gibt es fünf verschiedene Möglichkeiten:

1. Öffentliche (US) beziehungsweise offene Ausschreibung (OS):

vorrangiges Standardvergabeverfahren

2. Verhandlungsvergabe (US) beziehungsweise Verhandlungsverfahren (OS):

Hierbei bietet sich die Möglichkeit, das Verfahren auf die Besonderheiten der zu beschaffenden innovativen Leistung abzustimmen. Im Rahmen eines vorab stattfindenden Teilnahmewettbewerbs, der sich an alle potenziellen Anbieter richtet, können diese auch Lösungsvorschläge einbringen, die dem Auftraggeber noch nicht bekannt sind.

3. Wettbewerblicher Dialog:

Dieser wird bei besonders komplexen Aufträgen angewendet, da hier die Anforderungen in Diskussionen mit mehreren Zulieferern Stück für Stück im Ausschreibungsprozess präzisiert und funktional beschrieben werden.

4. Vorkommerzielle Auftragsvergabe (PCP):

Dies ist ein Instrument für die Beschaffung von nicht marktgängigen Innovationen, bei denen noch Forschung und Entwicklung zur Erlangung der Marktreife notwendig sind.

5. Innovationspartnerschaft:

Dieses neue Vergabeverfahren verbindet die Vergabe eines Entwicklungsauftrags mit der eigentlichen Beschaffung und begründet damit eine langfristige Partnerschaft zwischen Unternehmen und öffentlichem Auftraggeber.

Zur Auswahl der geeigneten Vergabeform stellen sich grundsätzliche Fragen, die nach der Marktrecherche und -beratung beantwortet werden müssen (siehe Abb.9).

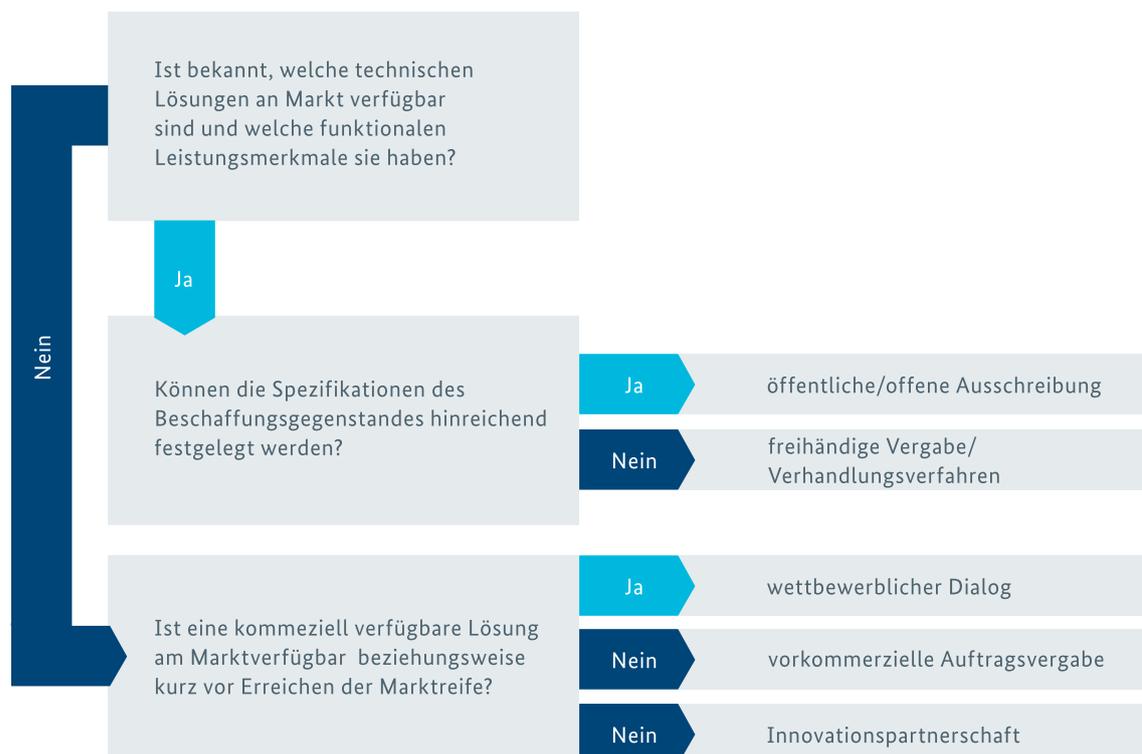


Abb. 9: Entscheidungshilfe zur Wahl des Beschaffungsverfahrens

Nach der Auswahl des passenden Vergabeverfahrens ist die innovative Gestaltung der Ausschreibung und des Vertrags erforderlich. Hierbei sind einige Aspekte zu beachten, die eine innovative Beschaffung befördern:

a) Leistungsbeschreibung:

Die Form der Leistungsbeschreibung hat unmittelbaren Einfluss auf die Bandbreite und die Qualität der abgegebenen Angebote. Sie wird auf Grundlage der vorbereitenden Schritte 1 bis 5 und gegebenenfalls eines weiteren wettbewerblichen Dialogs formuliert. Da eine ungenügende Leistungsbeschreibung häufig zeitintensive Rückfragen und Missverständnisse mit sich bringt, sollten für diesen Schritt von Anfang an ausreichend Zeit und Ressourcen eingeplant werden. Die Leistungsbeschreibung sollte leistungsorientiert und funktional formuliert sein.

b) Vergabekriterien:

Hinsichtlich der Vergabekriterien sollte beachtet werden, dass Angebote unabhängig, objektiv und unter der Bedingung eines effektiven Wettbewerbs erfolgen. Hierbei sind Prinzipien wie Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz einzuhalten. Die Kriterien und deren relative Gewichtung sollten im Voraus klar definiert werden. Grundsätzlich sind die beschaffenden Stellen frei in ihrer Entscheidung, welche Kriterien angewendet und wie diese gewichtet werden. Bei der Beschaffung von Innovationen ist zu beachten, dass auch Kosteneinsparungen und eine effizientere Leistungserbringung unter Beachtung von Innovationsaspekten ermöglicht werden sollen. Dies kann zum Beispiel durch den minimalen Einsatz von Rohstoffen, nachhaltige Produktionsmethoden, Energieeffizienz, den Einsatz erneuerbarer Energien, Emissionsreduktion, einen verringerten Wasserverbrauch, eine reduzierte Müllbelastung, Recycling oder den Ersatz beziehungsweise die Verringerung gefährlicher Chemikalien erreicht werden.

Aus diesem Grund sollte der MEAT-Ansatz (Most Economically Advantageous Tender) angewendet werden, da er die kompletten Lebenszykluskosten mit allen relevanten Kriterien berücksichtigt. Dies entspricht auch dem Wirtschaftlichkeitsverständnis. Neben dem Preis oder den Kosten können auch qualitative, innovative oder soziale Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, insbesondere

1. die Qualität, einschließlich des technischen Werts, der Ästhetik, der Zweckmäßigkeit und der Zugänglichkeit der Leistung insbesondere für Menschen mit Behinderungen, ihre Übereinstimmung mit Anforderungen des „Designs für alle“, soziale, umweltbezogene und innovative Eigenschaften sowie Vertriebs- und Handelsbedingungen;
2. die Organisation, Qualifikation und Erfahrung des mit der Ausführung des Auftrags betrauten Personals, wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann;
3. die Verfügbarkeit von Kundendienst und technischer Hilfe sowie Lieferbedingungen wie Liefertermin, Lieferverfahren sowie Liefer- oder Ausführungsfristen.

Der öffentliche Auftraggeber kann vorgeben, dass das Zuschlagskriterium „Kosten“ auf der Grundlage der Lebenszykluskosten der Leistung berechnet wird. Er gibt dann in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen an, welche Methode zur Berechnung der Lebenszykluskosten verwendet wird und welche Informationen die Unternehmen zur Berechnung übermitteln sollen. Die Berechnungsmethode kann dabei Folgendes umfassen:

1. die Anschaffungskosten
2. die Nutzungskosten, insbesondere den Verbrauch von Energie und anderen Ressourcen
3. die Wartungskosten
4. die Kosten am Ende der Nutzungsdauer, insbesondere die Abholungs-, Entsorgungs- oder Recyclingkosten
5. die Kosten, die durch die externen Effekte der Umweltbelastung entstehen, die mit der Leistung während ihres Lebenszyklus in Verbindung stehen, sofern ihr Geldwert bestimmt und geprüft werden kann, zum Beispiel Kosten der Emission von Treibhausgasen und anderen Schadstoffen sowie sonstige Kosten für die Eindämmung des Klimawandels

Dadurch können sich Lösungen, die nicht den niedrigsten Anschaffungspreis haben, als ökonomisch vorteilhaft herausstellen. Dies kann die Beschaffung von Innovationen klar begünstigen, da sich diese häufig durch geringere Betriebs- und/oder Entsorgungskosten auszeichnen.

Hinsichtlich der Anforderungen an potenzielle Anbieter sollten ebenfalls qualitative Kriterien formuliert werden. Hierbei spielen Faktoren wie Glaubwürdigkeit, Erfahrung mit dem Anbieter, Umsatz, Mitarbeiterzahl, Kapazität, Wartungs- und Ersatzteilgarantien eine Rolle. Diese Kriterien sollten allerdings der Komplexität und Größe

des Auftrags angepasst sein, sodass keine Jungunternehmen oder KMU, die noch keine beziehungsweise wenig Erfahrung mit öffentlichen Auftraggebern haben, ausgeschlossen werden. Hinsichtlich der notwendigen Erfahrung sollte nicht auf die Erfahrung des Unternehmens, sondern auf die Expertise seiner Mitarbeiter Bezug genommen werden. Hierbei ist wichtig, diese Anforderungen klar zu definieren und als Zugangsvoraussetzungen zum Beschaffungsauftrag herauszustellen.

c) Handhabung von geistigen Eigentumsrechten innovativer Lösungen:

Falls exklusive Produkte und Entwicklungen beschafft werden, spiegelt sich das häufig in einem höheren Preis wider, da der Zulieferer die Rechte nicht in anderen Projekten verwerten kann. Im umgekehrten Fall führen Eigentumsrechte, die dem Zulieferer zur weiteren Benutzung überlassen werden, im Normalfall zu niedrigeren Beschaffungskosten. Einen Mittelweg stellt die beidseitige Nutzung der Eigentumsrechte dar. Hier erhält die beschaffende Stelle Lizenzgebühren, falls der Zulieferer die Rechte in anderen Projekten nutzt. Grundsätzlich ist aber anzustreben, die Rechte komplett beim Zulieferer zu belassen, um eine großflächige Marktdiffusion der innovativen Lösung zu ermöglichen. Hier gilt der Grundsatz, dass die Partei die Rechte erhält, die die Fähigkeit hat, diese bestmöglich zu nutzen.

d) Pilotphase:

Die Innovationsbeschaffung birgt finanzielle und technische Risiken. Die Einrichtung einer Pilotphase zum Test erster Produkte ist ein probates Mittel, um diese zu reduzieren. Das kann bedeuten:

- Aufteilung in zwei separate Beschaffungen
- Festschreibung einer Testphase, bevor die komplette Beschaffung durchgeführt wird. Erst nach Verifizierung der vertraglichen Leistungsmerkmale wird die Beschaffung komplett ausgeführt. Bei Problemen kann der Vertrag gekündigt werden.

Der zweite Ansatz hat den Vorteil, dass der Anbieter ein größeres Maß an Sicherheit hinsichtlich des Volumens hat. Grundsätzlich sind beide Möglichkeiten aber kritisch zu hinterfragen, da sie negative Auswirkungen auf die Skaleneffekte haben können.

e) Zulassung von Nebenangeboten:

Wie schon erläutert, fördern Nebenangebote die Beschaffung innovativer Leistungen. Sie sollten den Anbietern als Alternativen angeboten werden. Der Auftraggeber muss allerdings die Mindestvoraussetzungen für die Nebenangebote und die Parameter zur Vergleichbarkeit der Leistungsseite der Nebenangebote mit den Hauptangeboten vorgeben.

f) Innovative Vertragsgestaltung:

Zwischen beschaffender Stelle und Anbieter sollte eine faire Risikoteilung vertraglich geregelt werden. Das kann durch angemessene Strafzahlungen erfolgen, die fällig werden, wenn die Lösung nicht die zugesicherten Leistungsmerkmale erreicht. In sehr langfristigen Verträgen, wie beispielsweise IT-Dienstleistungen, kann zudem geregelt werden, dass neue Technologien verwendet werden, sobald diese kommerziell verfügbar sind (innerhalb festgesetzter Kostengrenzen). Optimierungen und Innovationen werden zudem dadurch begünstigt, dass der Zulieferer Verbesserungsvorschläge einbringen kann und diese prämiert werden.

Alternativ sind ergebnisorientierte Verträge ein innovatives Mittel, das eine wirtschaftliche und innovative Beschaffung ermöglicht. Unter ergebnisorientierten Verträgen beziehungsweise Performance-based Contracting (PBC) wird eine Beschaffung verstanden, die explizit Leistungsergebnisse anstatt Produkte oder Dienstleistungen einkauft. Hierfür werden strategische Leistungskriterien ermittelt und direkt mit dem Vertrag beziehungsweise der Vergütung gekoppelt. Verbreitete Kriterien sind beispielsweise Verfügbarkeit, Zuverlässigkeit, Wartungsintervalle, Lebensdauer oder Lebenszykluskosten. Die Bundeswehr und die Polizei nutzen Leistungsmerkmale, um zum Beispiel die „Ersatzteilverfügbarkeit“ oder die „Flugstunde eines Hubschraubers“ zu kaufen (anstatt des Hubschraubers selbst). Der Auftragnehmer erhält somit die tatsächlich gewünschte Leistung und überträgt bestimmte Risiken an seine Lieferanten. Der Lieferant verfügt dagegen über weitgehende Entscheidungs- und Innovationsspielräume, um die Wirtschaftlichkeit zu steigern.

Dieser Prozessschritt beinhaltet folgende Maßnahmen:

a) Ausschreibung des Auftrags:

Hierbei ist zu beachten, ob das Beschaffungsvolumen oberhalb (OS) oder unterhalb (US) der Schwellenwerte liegt. Oberhalb der Schwellenwerte gelten die Regeln des „Government Procurement Agreement“ (GPA) der EU und weiterer Länder. Unterhalb der Schwellenwerte (US) gilt nationales Recht.

Im Oberschwellenbereich sind nach § 40 VgV und § 12 VOB/A-EU Auftragsbekanntmachungen, Vorinformationen, Vergabebekanntmachungen und Bekanntmachungen über Auftragsänderungen (Bekanntmachungen) dem Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (EUR-OP) auf elektronischem Weg zu übermitteln. Bekanntmachungen dürfen auf nationaler Ebene erst nach der Veröffentlichung durch das EUR-OP oder 48 Stunden nach der Bestätigung über den Eingang der Bekanntmachung durch das EUR-OP veröffentlicht werden.

Im Unterschwellenbereich sind Auftragsbekanntmachungen öffentlicher Auftraggeber laut § 28 UVgO auf den Internetseiten des Auftraggebers oder auf Internetportalen zu veröffentlichen. Zusätzlich können Auftragsbekanntmachungen in Tageszeitungen, amtlichen Veröffentlichungsblättern oder Fachzeitschriften veröffentlicht werden.

Auftragsbekanntmachungen auf Internetseiten des Auftraggebers oder auf Internetportalen müssen zentral über die Suchfunktion des Internetportals www.bund.de ermittelt werden können. Aufträge unterhalb der Schwellenwerte können ebenfalls auf dem TED-Portal von EUR-OP unter ted.europa.eu publiziert werden. Beteiligen dürfen sich Bieter aus dem ganzen Europäischen Wirtschaftsraum.

b) Angebotsabgabe durch interessierte Unternehmen:

Die Anbieter sollen zur elektronischen Angebotsabgabe ermutigt werden. Zudem ist die Einhaltung des Zeitrahmens wichtig. Fragen der Anbieter im Zuge der Angebotserstellung sollten so schnell wie möglich beantwortet und die Antworten allen Beteiligten zugänglich gemacht werden.

c) Evaluation der Unternehmen und Angebote durch das Bewertungskomitee, Zuschlag und Auftragsvergabe:

Die gesammelten Angebote werden in einer Bieterliste geordnet und formal auf Eignung und Vollständigkeit der Angaben geprüft. Anschließend folgt eine generelle Prüfung der Unternehmen, ob sie zur Teilnahme am Vergabeverfahren geeignet sind (Kapazität, Stabilität usw.).

Die Bewertung der Angebote erfolgt dann objektiv durch das Bewertungskomitee anhand der festgelegten Vergabekriterien. Dies erfordert eine transparente Beurteilung der Lösungen sowie ein kompetentes Bewertungskomitee. Besonders im Bereich der Innovationen fällt die Bewertung oft schwer. Daher muss die beschaffende Stelle über ausreichende rechtliche und technische Expertise verfügen. Ergebnis dieser gewichteten Analyse ist die interne Zuschlagsentscheidung für das wirtschaftlichste Angebot.

Im Oberschwellenbereich haben die öffentlichen Auftraggeber allerdings nach § 134 Abs. 1 GWB zunächst die Bieter, deren Angebote nicht berücksichtigt werden sollen, über den Namen des Unternehmens, dessen Angebot angenommen werden soll, sowie über die Gründe der vorgesehenen Nichtberücksichtigung ihres Angebots und über den frühesten Zeitpunkt des Vertragsschlusses unverzüglich in Textform zu informieren. Dies gilt auch für Bewerber, denen keine Information über die Ablehnung ihrer Bewerbung zur Verfügung gestellt wurde, bevor die Mitteilung über die Zuschlagsentscheidung an die betroffenen Bieter ergangen ist.

Nach § 134 Abs. 2 GWB darf ein Vertrag erst 15 Kalendertage nach Absendung der nach Absatz 1 erforderlichen Information geschlossen werden. Wird die Information auf elektronischem Weg oder per Fax versendet, verkürzt sich die Frist auf zehn Kalendertage. Die Frist beginnt am Tag nach der Absendung der Information durch den Auftraggeber; auf den Tag des Zugangs beim betroffenen Bieter und Bewerber kommt es nicht an.

Der Beschaffungsauftrag wird mit Unterzeichnung des Vertrags beziehungsweise mit Erteilung des Zuschlags nach dem Ablauf der Frist aus § 134 GWB vergeben. Im Oberschwellenbereich ist die Zuschlagserteilung zeitnah beziehungsweise binnen 30 Tagen nach Zuschlagserteilung auf dem TED-Portal zu veröffentlichen.

9

Vertragsdurchführung und -management

Mit der Ausschreibung und Vergabe ist der Beschaffungsprozess noch nicht beendet. Die Vertragsausführung ist eine kritische Prozessphase, da hier häufig die Probleme auftreten, die Beschaffungsprojekte im Hinblick auf Zeit und Kosten ausufern lassen. Aus diesem Grund ist eine kontinuierliche und lückenlose Kommunikation zwischen den Vertragspartnern im Sinne eines Risikomanagements unerlässlich. Dies sollte die festgelegten Qualitäts- und Leistungskriterien, aber auch Warnzeichen und Indikatoren zur frühzeitigen Entdeckung von Problemen umfassen. Dabei ist ein hohes Maß an Flexibilität und Bereitschaft auf beiden Seiten gefordert, da die Implementierung von innovativen Lösungen häufig ein iterativer und explorativer Prozess ist.

Das Vertragsmanagement umfasst im Allgemeinen die Durchführung aller im Rahmen des Projektmanagements festgelegten Tätigkeiten, wie die Entwicklung, Verwaltung, Anpassung, Abwicklung und Fortschreibung der Vertragsangelegenheiten. Das Vertragscontrolling spielt eine wichtige Rolle, um die vereinbarten Ziele zu erreichen. Während der Projektlaufzeit ist vor allem auch auf Änderungen der Gesetzgebung zu achten. Alle Vertragsbestandteile und Änderungen sollten lückenlos dokumentiert werden.

10

Abschluss des Projekts und Lessons Learned

Am Ende eines jeden Projekts stehen die Ausarbeitung von Verbesserungspotenzialen für zukünftige Beschaffungsaktivitäten sowie die positive Würdigung und Kommunikation der Erfolge. Dies ist auch eine im Sinne der Transparenz eine relevante Maßnahme.

Die im Projektverlauf dokumentierten Erkenntnisse sollten im Rahmen einer finalen Besprechung mit dem Projektteam und dem Zulieferer diskutiert und bewertet werden. Ebenso wie Verbesserungspotenziale sollten Punkte, die besonders positiv empfunden wurden, festgehalten werden. Ziel ist es, eine stetige Verbesserung von Projekt zu Projekt zu ermöglichen und diese Erfahrungen unter Zulieferern und Beschaffungsstellen zu verbreiten. Gab es beispielsweise häufig Rückfragen vom Zulieferer oder Probleme, die auf das Fehlen von wichtigen Informationen zurückzuführen sind? Diese Hinweise liefern Ansatzpunkte zur Optimierung der Vorankündigung.

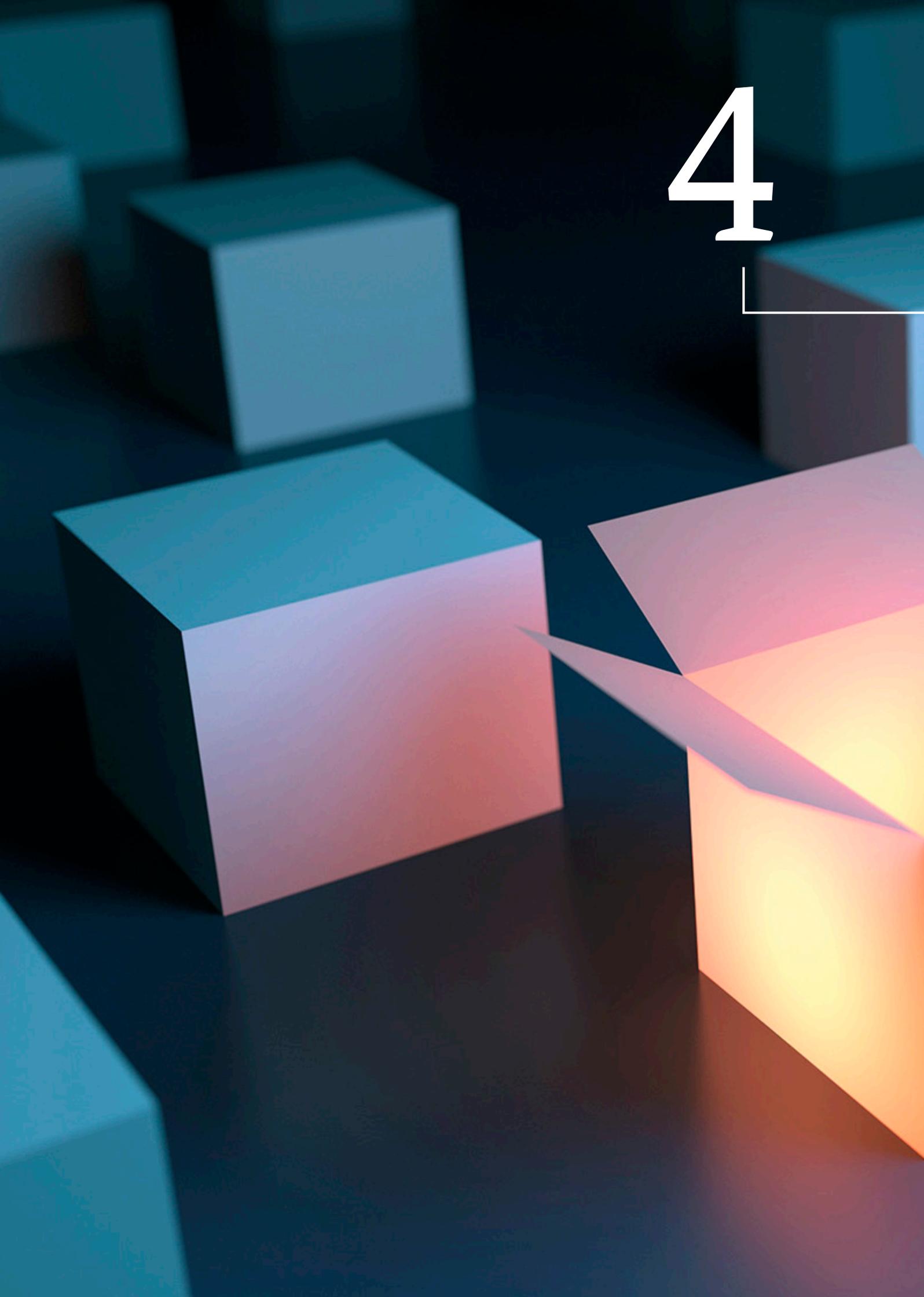
Durch die Etablierung von präzisen und vergleichbaren Evaluationsprozeduren und Kennzahlen ist es möglich, den Projekterfolg zu quantifizieren und den Wissensstand beim Einkauf von Innovationen kontinuierlich zu erweitern. Dies unterstützt klar das Ziel, eine ständig lernende und innovative Beschaffungsorganisation zu verwirklichen.

Besonders vorteilhaft ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung von guten Praxisbeispielen und Referenzfällen, die medienwirksam kommuniziert werden können. Durch ein erfolgreiches Projekt mit relevanten Erfahrungen und Ergebnissen können andere Beschaffer auf die positiven Aspekte der Beschaffung von Innovationen aufmerksam gemacht werden. Die guten Beispiele motivieren zur Nachahmung. Außerdem erhält der strategische Entscheider die Legitimation, weitere innovative Projekte zu fördern und zu fordern.

Übergeordnetes Ziel sollte es sein, diese Erfahrungen zu sammeln und mit allen relevanten Stellen zu teilen. So lassen sich Redundanzen bei der Innovationsbeschaffung verringern und die Effizienz steigern.

Dieses Ziel verfolgt auch das Projekt KOINNO, indem es solche guten Beispiele und Empfehlungen zusammenstellt und auf der Website www.koinno-bmwi.de veröffentlicht. Außerdem vergeben BMWi und BME jedes Jahr Preise für eine besonders innovative Beschaffung und einen besonders innovativen Beschaffungsprozess. Die Preisvergaben der vergangenen Jahre sind auf der genannten Website dokumentiert.

4



Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie



KOINNO – Ihr Ansprechpartner für alle Fragen rund um das Thema öffentliche Beschaffung

Ziel des Kompetenzzentrums ist es, die Innovationsorientierung der öffentlichen Beschaffung in Deutschland dauerhaft zu stärken und den Anteil der Beschaffung von Innovationen am Gesamtvolumen des öffentlichen Einkaufs in Deutschland zu erhöhen. Hierzu bietet KOINNO umfassende Informationen sowie konkrete Hilfestellung bei Fragen zur innovativen Beschaffung. Alle Leistungen sind kostenfrei.

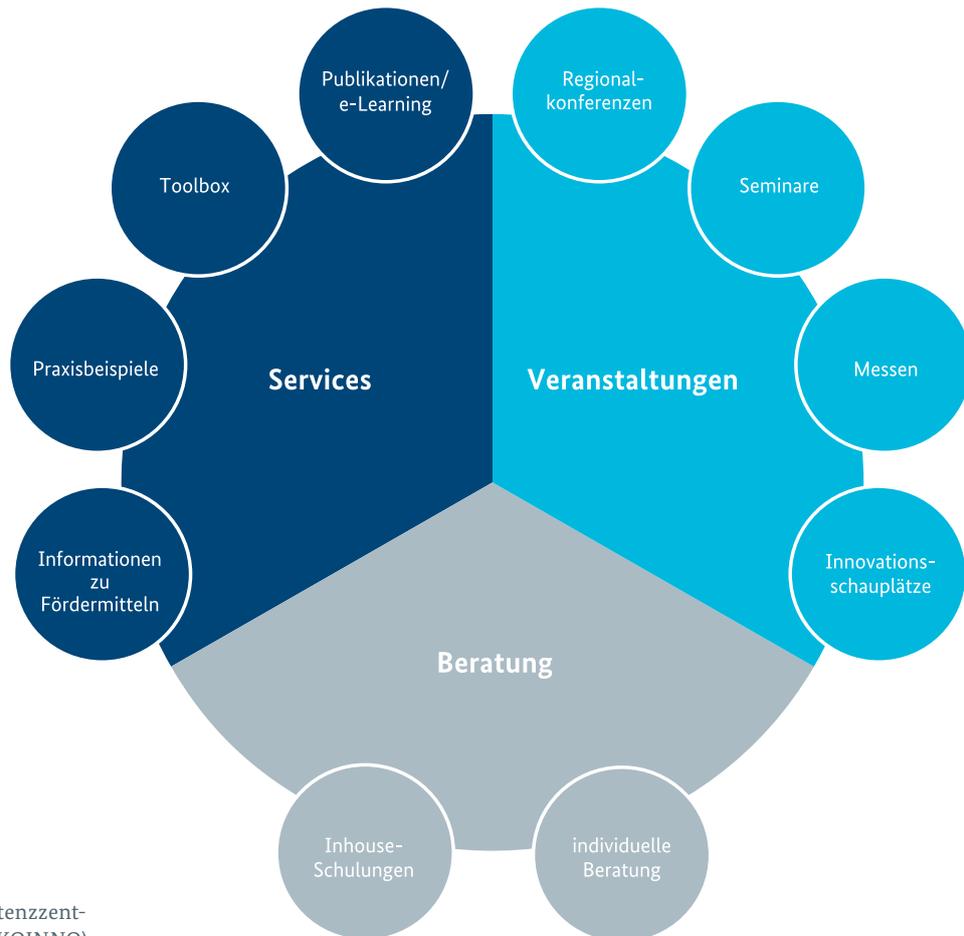


Abb. 10: Leistungen des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO)

- › Beratung aller öffentlichen Beschaffungsstellen zu allgemeinen Fragen im Bereich der innovationsorientierten Beschaffung
- › Individuelle Beratung zur Gestaltung neuer Vergabeprozesse, zur Beschaffung von Innovationen sowie zu europäischen Fördermitteln
- › Sammlung von guten Beispielen, Publikationen und ergänzenden Informationen
- › Durchführung von Veranstaltungen zum Netzwerkaufbau und der Wissenserweiterung, Schaffung von Weiterbildungsangeboten
- › Nutzung sozialer Medien und diverserer Kommunikationskanäle, um Beschaffer und strategische Entscheider zu sensibilisieren und zu motivieren

Konkret umfasst das Leistungsportfolio folgende Elemente:

► Beratung

KOINNO steht allen öffentlichen Beschaffern, strategischen Entscheidern und interessierten Unternehmen nicht nur mit Veranstaltungen oder mit allgemeinen Informationen zur Seite, sondern unterstützt sie konkret bei Beschaffungsprojekten. Dies erstreckt sich über alle rechtlichen und wirtschaftlichen Fragestellungen rund um eine innovative Beschaffung. Bei der Analyse und der Realisierung der individuellen Beschaffungsprozesse legt das KOINNO-Team stets den Fokus auf eine zunehmende Innovationsorientierung. Dies erfolgt anhand abgestimmter und zugrunde liegender Ziele.

► Inhouse-Schulungen

Die Schulungsinhalte werden individuell auf die speziellen Anforderungen unterschiedlicher Beschaffungsorganisationen zugeschnitten und können innovationsorientierte Vergabearten umfassen, unter anderem Verhandlungsverfahren, funktionale Ausschreibungen, Innovationspartnerschaften oder Nebenangebote. Ziel ist, den Aspekt „Innovation“ dauerhaft in allen Beschaffungsaktivitäten zu implementieren.

► Praxisbeispiele

Die Praxisbeispiele für die erfolgreiche Beschaffung von Innovationen oder die Gestaltung innovativer Beschaffungsprozesse gewähren einen Einblick in verschiedene Lösungen und bieten Anreize für kommende Projekte. Dadurch wird klar, dass bereits heute eine innovationsorientierte öffentliche Beschaffung machbar und auch sinnvoll ist.

► Informationsmaterial

Das Kompetenzzentrum stellt umfassende Informationen zum Themenkomplex innovative Beschaffung zur Verfügung. Hierzu erarbeitet das KOINNO-Team stets neue Materialien, um zentrale Anlaufstelle für die innovativen Beschaffer zu sein und mit umfassender Expertise die Veränderungen zu stützen.

► EU-Kontaktstelle

Zur Förderung von Innovationen sowie von Forschungs- und Entwicklungsprojekten im öffentlichen Beschaffungswesen gibt es auf EU-Ebene einige Programme. Die „EU-Kontaktstelle für Öffentliche Beschaffung von Innovationen“ im Rahmen von KOINNO gibt einen umfassenden Einblick und unterstützt konkret in der Einwerbung von Fördermitteln durch:

- › individuelle Erstberatung
- › Einschätzung von Projektideen
- › Förderempfehlungen
- › Informationsworkshops
- › Antragscoaching
- › Antragscheck
- › strategische Konsortialbildung
- › Suche nach internationalen Partnern



Alle Veranstaltungen
und Leistungen sind
kostenfrei.

► Innovationspreis

Das BMWi und der BME zeichnen jährlich beispielhafte Leistungen öffentlicher Auftraggeber bei der Beschaffung von Innovationen und der Gestaltung innovativer Beschaffungsprozesse aus.

► Innovationsschauplätze

Diese eintägigen Kongresse bieten einen umfassenden Einblick in bestimmte Waren-/Produktgruppen (wie zum Beispiel E-Mobilität, ITK) oder konkrete Prozessthemen (wie zum Beispiel E-Vergabe). Zudem dienen sie der Netzwerkerweiterung und sind interaktiv angelegt, um Diskussionen anzuregen.

► Regionalveranstaltungen

Die Regionalveranstaltungen informieren über Leistungen und Erfahrungen des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung. Ergänzend wird ein Einblick in die Arbeit der Kompetenzstelle nachhaltige Beschaffung und der EU-Kontaktstelle gegeben. Der regionale Bezug wird durch ausgewählte Praxisvorträge öffentlicher Auftraggeber aus der jeweiligen Region hergestellt.

► Strategische Dialoge

Im Rahmen der strategischen Dialoge können sich unterschiedliche Erfahrungsträger und Beschaffungsexperten aus dem Umfeld der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft direkt austauschen. Ziel ist ein gegenseitiges Lernen. Punktuell ist es auch möglich, ausgewählte Anbieter in die strategischen Dialoge einzubeziehen.

► Seminare

Die ein- bis zweitägigen Seminare vermitteln einen schnellen Überblick über die jeweilige Themenstellung (wie zum Beispiel strategische Beschaffung, aktuelles Vergaberecht, Beschaffung von IKT). Sie eignen sich insbesondere, wenn Mitarbeiter neu in der Beschaffung sind oder wenn neue Projekten Herausforderungen anstehen.

► Webinare

Die KOINNO-Webinare geben als digitale Veranstaltungen einen kurzen Einblick in unterschiedliche Themen. Erfahrene Referenten stellen aktuelle Entwicklungen im Vergaberecht, innovative Beschaffungsinstrumente oder den Umgang mit der KOINNO-Toolbox vor.



KOINNO-HOTLINE:
(0)6196/58 28-350

info@koinno-bmwi.de
www.koinno-bmwi.de



Praxisbeispiele

Ergänzen Sie hier die Informationen zur innovativen öffentlichen Beschaffung mit praktischen Erfahrungen verschiedenster öffentlicher Auftraggeber. Sämtliche Praxisbeispiele finden Sie auf www.koinno-bmwi.de.



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

KOINNO
KOMPETENZZENTRUM
INNOVATIVE BESCHAFFUNG

KOINNO-Praxisbeispiel

Innovatives Projekt aus der öffentlichen Beschaffung

INNOVATIVER PROZESS 01

Einkaufsorganisation • strategischer Einkauf •
Bündelungseinkauf



05

07

Gründung und Etablierung einer kommunalen Einkaufsgesellschaft in Duisburg

Ausgangssituation

Öffentliche Auftraggeber werden sehr häufig durch exogene Faktoren beeinflusst. Insbesondere Politik, veränderte Gesetzgebungen, wie z.B. die Tarifreue- und Vergabegesetze, und die damit einhergehende Zunahme an Bürokratie, die Energiewende und ihre Folgen für die kommunale Stadtwerklandschaft sowie die Haushaltssituation strukturschwacher Städte und Gemeinden verlangen von den öffentlichen Auftraggebern einen hohen Grad an Anpassungsfähigkeit und Kreativität.

In Duisburg wurden die Zeichen der Zeit erkannt und der Einkauf wurde als Werthebel positioniert. Im Schulterschluss von Politik, Stadtspitze und den Geschäftsführungen bzw. Vorständen der großen städtischen Beteiligungen ist eine vielleicht bislang in Deutschland einzigartige Organisationseinheit im kommunalen Umfeld zum 01.01.2014 gegründet und etabliert worden: Die DEG Duisburger Einkaufsgesellschaft mbH (DEG).

Projektziele

- Ziele des Projekts waren u.a.
- Stärkung der Lieferkette durch einen verbesserten Purchase-to-Pay-Prozess
 - Reduzierung von Lieferantenanfragen
 - Benutzerfreundlichkeit durch einfache Bedienbarkeit der Plattform
 - Kostenfreie und freiwillige Nutzung des Portals für Lieferanten

Vorgehensweise

Im Rahmen eines Projektes unter Beteiligung einer Unternehmensberatung wurde eine umfangreiche Analyse des Einkaufs der Stadt Duisburg im Zeitraum August 2012 bis August 2013 vorgenommen. Zielsetzung war die Identifikation der optimalen Struktur eines gemeinsamen Einkaufs unter besonderer Beachtung der Einsparpotenziale sowie die Quantifizierung dieser Einsparpotenziale für alle zugekauften Lieferungen und Leistungen.

www.koinno-bmwi.de

www.koinno-bmwi.de

www.koinno-bmwi.de

