

Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland 2018 – Darstellung der wichtigsten Ergebnisse

KOINNO – Kompetenzzentrum innovative Beschaffung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

FoRMöB – Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (Universität der Bundeswehr München)

Autoren:

Markus Schaupp

Prof. Dr. Michael Eßig

Neubiberg, 07. September 2018

Inhaltsverzeichnis

1 Ziele, Aufbau und Vorgehen	3
2 Ergebnisauswertung	4
2.1 Allgemein	4
2.2 Strategische Aspekte im Zielsystem der öffentlichen Beschaffung	5
2.3 Die Beschaffungsstrategie in der öffentlichen Beschaffung	5
2.4 Die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden	6
2.5 Mehrwert und Eigenschaften innovativer Produkte	7
2.6 Die Berücksichtigung von Innovationen im öffentlichen Beschaffungsprozess	7
2.7 Treiber der innovativen öffentlichen Beschaffung.....	8
2.8 Der Hebel der innovativen öffentlichen Beschaffung	10
3 Gesamtergebnis und Conclusio	10

1 Ziele, Aufbau und Vorgehen

Das übergeordnete Ziel der im Zeitraum von Mitte März bis Anfang Juni 2018 durchgeführten Umfrage des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) und des Forschungszentrums für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB) der Universität der Bundeswehr München, war die erneute Erfassung des aktuellen Standes (Status Quo) der innovativen öffentlichen Beschaffung (IÖB) in Deutschland bzw. die Erhebung eines umfassenden Meinungsbildes möglichst vieler der geschätzt 30.000 Vergabestellen zu diesem Thema. Ebenso soll ein Vergleich mit der bereits im Jahr 2016 erstmalig durchgeführten Umfrage angestellt und Veränderungen sowohl positiver und ggbf. auch negativer Natur unter dem methodischen Ansatz einer Trendstudie deskriptiv aufgezeigt werden.¹

Unter IÖB wird grundsätzlich der Einsatz innovationsförderlicher Praktiken bzw. eines innovativen Beschaffungsprozesses, mit den Zielen der externen Innovationsförderung in der Wirtschaft einerseits sowie der Beschaffung bzw. internen Anwendung innovativer Lösungen zur Steigerung der Kundenzufriedenheit und der Effizienz der öffentl. Leistungserbringung verstanden. Zur Aufarbeitung dieses Sachverhalts wurden folgende Sub-Ziele definiert:

- Einordnung der IÖB und anderer strategischer Ziele der öffentlichen Beschaffung im Zielsystem der Vergabestellen → Kapitel 2.2
- Bewertung von allgemeinen Aspekten der öffentlichen Beschaffung, bspw. Beschaffungsstrategie oder die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden in Hinblick auf die IÖB → Kapitel 2.3 und 2.4
- Erfassung des Mehrwerts innovativer Produkte auf Mikro- (Beschaffungsstelle) und Makro-Ebene (Volkswirtschaft) → Kapitel 2.5
- Einordnung der IÖB in den öffentl. Beschaffungsprozess → Kapitel 2.6
- Die Erfassung und Bewertung von Praktiken zur Förderung und Umsetzung der IÖB auf der operativen Ebene der Beschaffungsstellen → Kapitel 2.7
- Die Stärkung der Relevanz der IÖB durch die Ermittlung des möglichen Anteils des Beschaffungsvolumens für innovative Produkte bzw. des Hebels der innovativen Beschaffung auf die Innovationsförderung → Kapitel 2.8

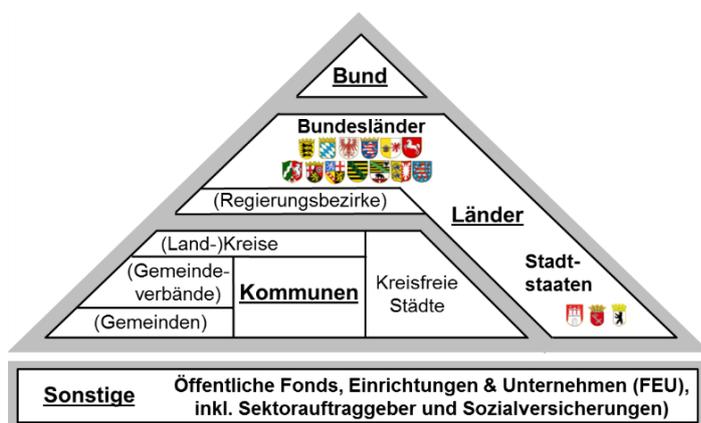


Abbildung 1: Die Grundgesamtheit öffentlicher Auftraggeber

Zielgruppe bzw. Grundgesamtheit der durchgeführten Befragung waren alle Vergabe- / Beschaffungsstellen deutscher öffentlicher Auftraggeber relevant (geschätzt ca. 30.000). Diese verteilen sich grundsätzlich auf die Gebietskörperschaften von Bund, Länder und Kommunen sowie auf den Bereich der Sonstigen, inkl. öffentlicher Unternehmen, Sozialversicherungen und Sektorenauftraggebern. Auf Basis einer Analyse der TED-Datenbank konnte so ein Verteiler von über 4.973 Email-Adressen generiert werden.

¹ Die Umfrageergebnisse der ersten KOINNO-Studie stehen unter www.koinno-bmwi.de/praxisbeispiele-und-informationen/publikationen/detail/erfassung-des-aktuellen-standes-der-innovativen-oeffentlichen-beschaffung-in-deutschland/ zum Download zu Verfügung.

2 Ergebnisauswertung

2.1 Allgemein

Aus dem zuvor beschriebenen Verteiler konnten allerdings 1.753 Email-Adressen eliminiert werden, da entweder Fehlermeldungen oder Meldungen über die Unzustellbarkeit empfangen wurden bzw. das Email-Anschreiben vom Spam-Filter abgefangen wurde. Somit ergibt sich ein bereinigter Verteiler von 3.220 Email-Adressen. Hiervon wurde von 372 Kontakten die Umfrage aufgerufen und von bis zu 182 Teilnehmern eine Antwort abgegeben. Somit ergeben sich die in der untenstehenden Tabelle ersichtlichen Rücklauf- und Ausschöpfungsquoten, welche in etwa denen der letzten Umfrage entsprechen:

Kompletter Verteiler	Bereinigter Verteiler	Netto-Beteiligung	Rückläufer
4.973	3.220	372	Bis zu 182
	Ausschöpfungsquote:		Rücklaufquote:
Komplett:	7,4%		3,7%
Bereinigt:	11,6%		5,6%

Tabelle 1: Rücklauf- und Ausschöpfungsquote der Umfrage

Neben einer akzeptablen Rücklaufquote konnte zudem eine sehr breite Verteilung der Umfrageteilnehmer über die verschiedenen Verwaltungsbereiche bzw. Gebietskörperschaften, über die Beschaffungsbereiche und die verschiedenen Anspruchsgruppen der Beschaffungsstellen erreicht werden, welche ebenso nahe an den Ergebnissen der erstmaligen Umfrage liegen:

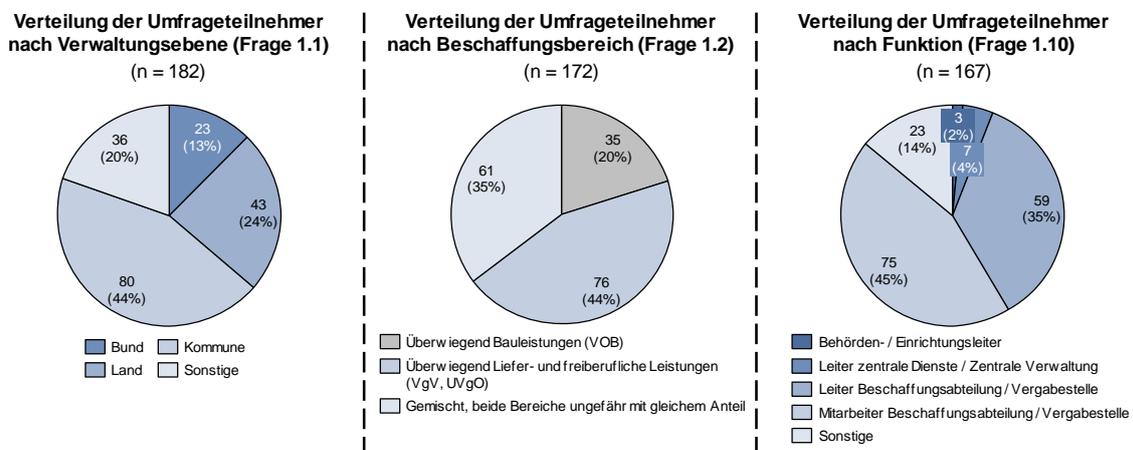


Abbildung 2: Verteilung der Umfrageteilnehmer

Somit stellen die vorliegenden Umfrageergebnisse einen sehr guten und repräsentativen Querschnitt der öffentlichen Beschaffungslandschaft dar, wobei hier die wissenschaftlichen Gütekriterien der Objektivität, Reliabilität und Validität im Zuge der Fragebogenerstellung und Durchführung der Umfrage zu Grunde gelegt wurden.

2.2 Strategische Aspekte im Zielsystem der öffentlichen Beschaffung

Im Zuge der Novellierung des Vergaberechts hat der Gesetzgeber die Berücksichtigung strategischer Ziele explizit vorgesehen und wird in der Gesetzesbegründung vom Deutschen Bundestag folgendermaßen beschrieben: „Durch die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU wird die Einbeziehung strategischer Ziele bei der Beschaffung umfassend gestärkt. In jeder Phase eines Verfahrens, von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen, können qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative (nachhaltige) Aspekte einbezogen werden.“² In der öffentlichen Beschaffungslandschaft sind diese Ziele allerdings, wie schon im Zuge der Ergebnisse aus 2016 festgestellt, noch nicht durchgehend umgesetzt. So befinden sich die strategischen Ziele, genauer soziale und Umwelt-Ziele, die Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen und vor allem die Bereitstellung von innovativen Produkten und die Innovationsförderung nach wie vor am absolut unteren Ende im Zielkatalog öffentlicher Vergabe- / Beschaffungsstellen:

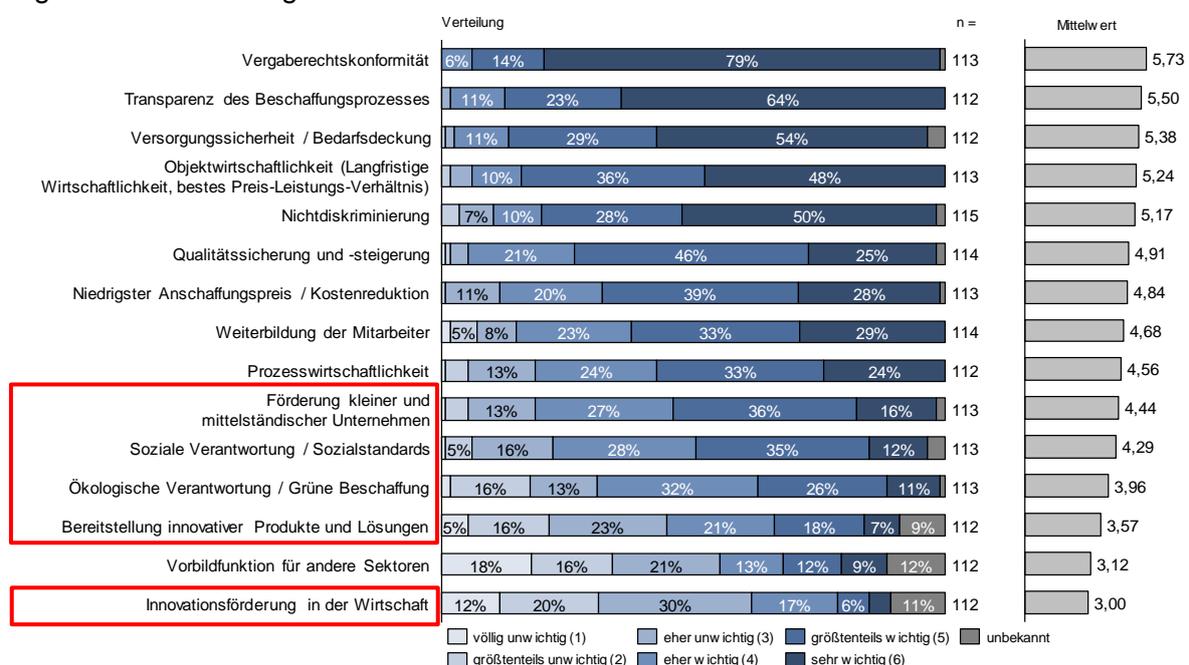


Abbildung 3: Strategische Ziele im Zielsystem öffentlicher Beschaffungsstellen

2.3 Die Beschaffungsstrategie in der öffentlichen Beschaffung

Ursache für den beschriebenen Mangel an Bedeutung von strategischen Zielen im Zielsystem öffentlicher Beschaffungsstellen könnte zum einen sein, dass in lediglich knapp 60% der befragten Vergabe- / Beschaffungsstellen überhaupt eine Beschaffungsstrategie existiert. Dies stellt zwar im Vergleich zu 2016 schon eine leichte Verbesserung von vormalig knapp 50% dar, ist aber weiterhin auf einem unzureichenden Niveau für die IÖB:



Abbildung 4: Existenz einer Beschaffungsstrategie innerhalb öffentlicher Vergabe- / Beschaffungsstellen

² Deutscher Bundestag (2016), Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts, S. 68

Zudem sind in dem Falle, dass eine Beschaffungsstrategie in der Vergabe- / Beschaffungsstelle existiert zwar vergleichsweise häufig explizite Ziele definiert, die Etablierung innovativer Prozesse und noch wichtiger der Einkauf innovativer Produkte findet allerdings weiterhin häufig nicht Eingang in die Strategie und den zugehörigen Zielkatalog:

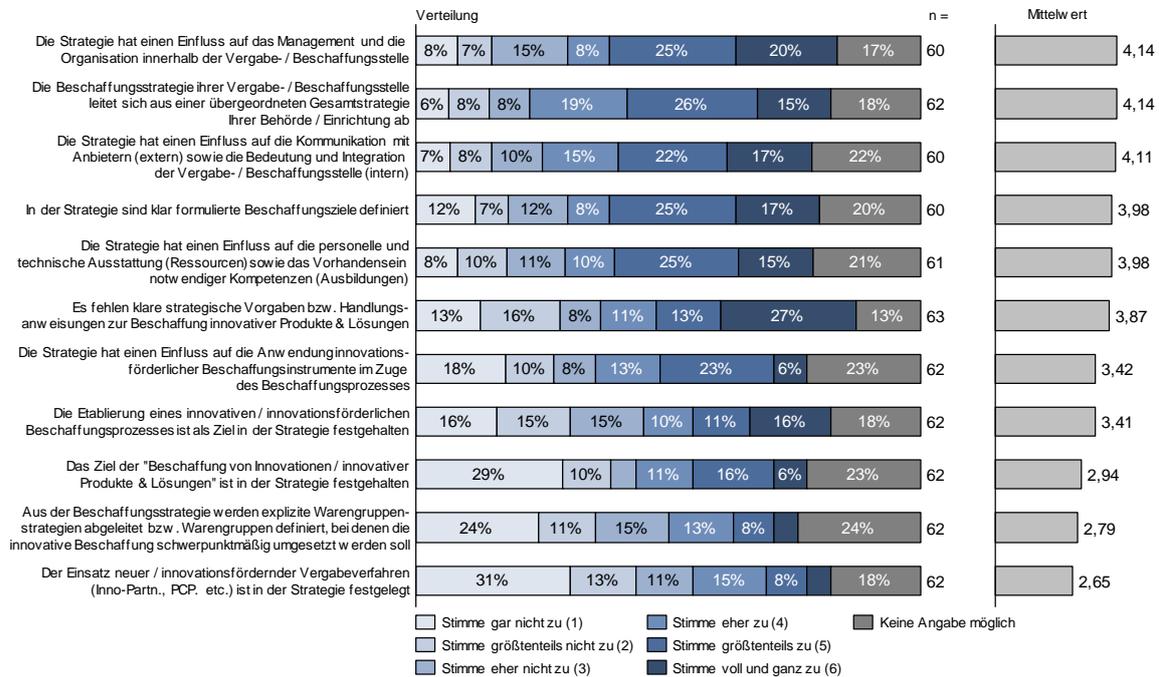


Abbildung 5: Inhalte der Beschaffungsstrategie öffentlicher Beschaffungsstellen

2.4 Die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden

Nach § 127 Abs. 1 GWB bzw. § 58 Abs. 2 VgV ist das wirtschaftlichste Angebot das Angebot mit dem besten Preis- bzw. Kosten-Leistungs-Verhältnis. Tatsächlich wird jedoch weiterhin überwiegend alleine auf Basis des Preises eine Vergabeentscheidung getroffen. Leistungsaspekte im Rahmen einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wie der Kosten-Nutzen-Analyse oder eine langfristige, lebenszyklusbasierte Kostenberechnung, bspw. im Rahmen der Kapitalwertmethode, sind bei weitem noch nicht etabliert, obwohl diese die Wahrscheinlichkeit der Beschaffung eines innovativen Produkts wesentlich positiv beeinflussen würden:

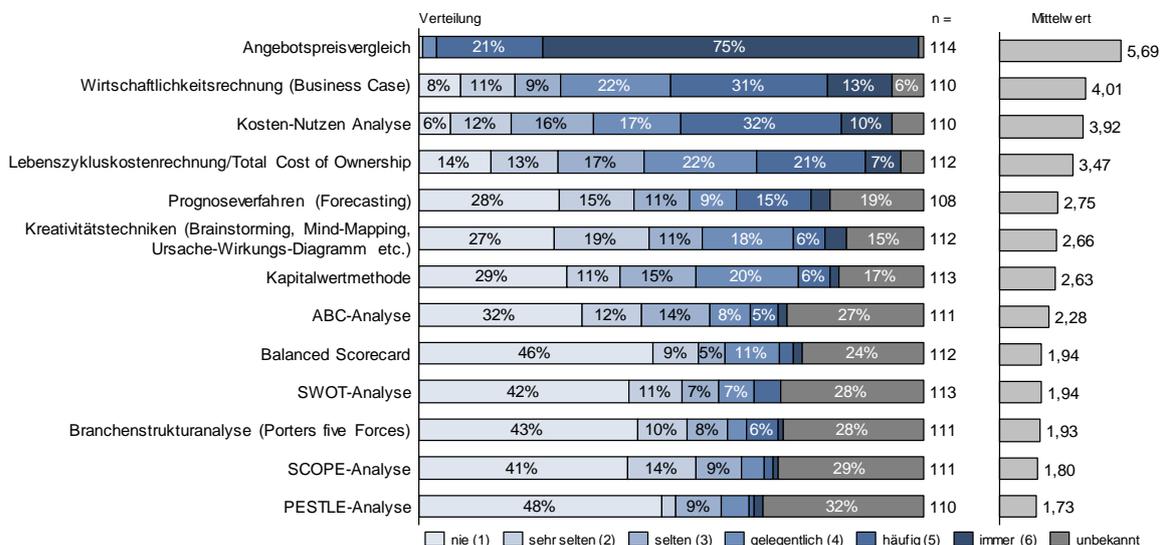


Abbildung 6: Die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden in den Beschaffungsstellen

2.5 Mehrwert und Eigenschaften innovativer Produkte

Insgesamt haben allerdings trotz der zuvor beschriebenen Hindernisse bzw. der untergeordneten Relevanz im Zielsystem schon über die Hälfte aller Umfrageteilnehmer nach eigener Aussage innovative Produkte beschafft:



Abbildung 7: Erfahrung mit der Beschaffung von innovativen Produkten

Bezüglich der Eigenschaften bzw. dem Mehrwert der beschafften Innovationen, gab es im Vergleich zu den Ergebnissen aus 2016 nur geringfügige Unterschiede. Neben neuen Bedarfen und der Qualität wurden innovative Produkte weiterhin als effizienter und langfristig kostensparend eingeschätzt:

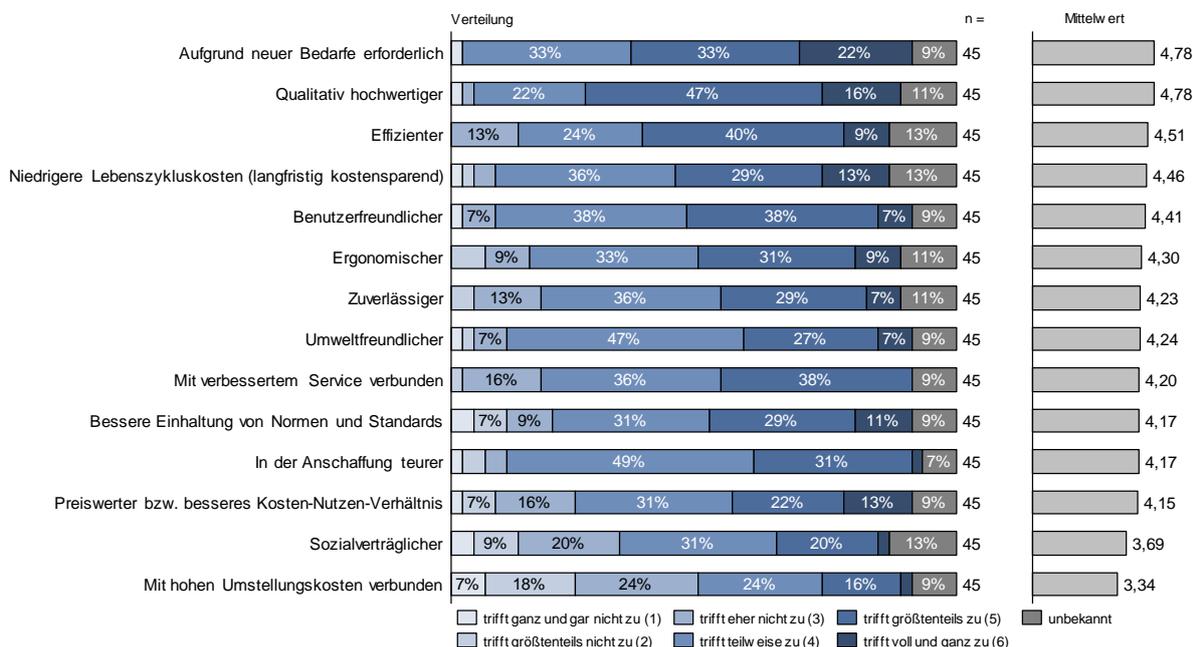


Abbildung 8: Eigenschaften bisher beschaffter innovativer Produkte & Lösungen

Dies bestätigt wiederum die vorherige Vermutung, dass Verfahren zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots und hier vor allem die Lebenszykluskostenrechnung ein wichtiges Instrument zu Beschaffung innovativer Produkte & Lösungen darstellt. Zudem sind auch andere strategische Ziele wie Umwelt- und soziale Aspekte eng mit innovativen Produkte verbunden.

2.6 Die Berücksichtigung von Innovationen im öffentlichen Beschaffungsprozess

Im Sinne des Spruches „Beschaffung ist mehr als Vergabe“ beginnt der öffentliche Beschaffungsprozess bereits bei der Bedarfsentstehung, deckt die gesamte Markterkundung ab und endet letztlich mit der Nutzung des Produktes beim Bedarfsträger. Die Vergabe selbst ist dabei nur ein Element.

Dabei besitzen vor allem die Phasen vor der eigentlichen Vergabe einen hohen strategischen Anteil, so dass im Rahmen der Bedarfsplanung und Markterkundung der Grundstein für die Beschaffung eines innovativen Produkts gelegt wird. Im Zuge der Zuschlagsentscheidung wird zwar die finale Auswahl getroffen, deren Erfolg wird aber bereits bei der Bedarfsfeststellung

und -planung maßgeblich beeinflusst. Die Bedeutung dieser Phasen wird in der Einschätzung der Umfrageteilnehmer analog zu den Ergebnissen von 2016 annähernd drei Mal so hoch eingeschätzt wie die späten Phasen des Beschaffungsprozesses. Ein strategischer Einkauf mit dem Ziel der Beschaffung von Innovationen zeichnet sich demzufolge dadurch aus, dass er frühzeitig in den Beschaffungsprozess involviert ist bzw. involviert wird und er dabei seine aus der gem. § 28 VgV frei gestaltbaren Markterkundung gewonnenen Beschaffungsmarktinformationen zielgerichtet einsetzt:

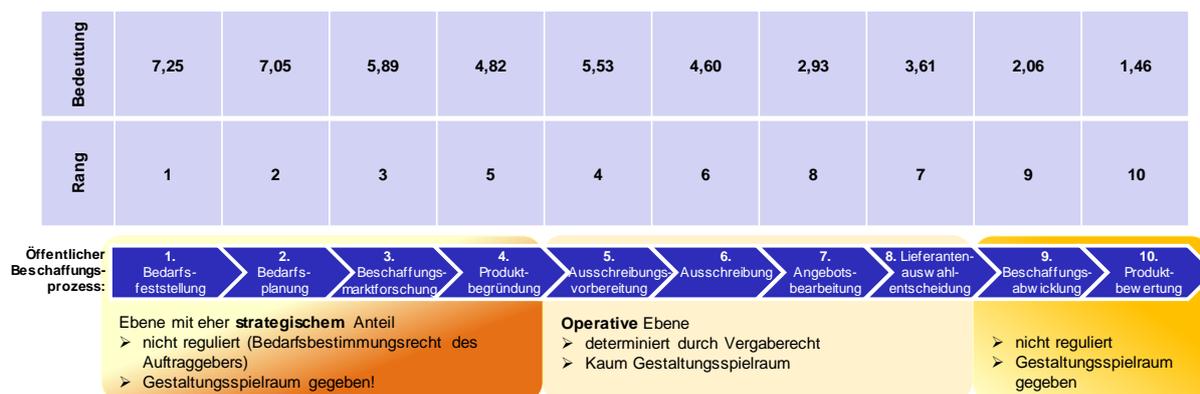


Abbildung 9: Der Einfluss der öffentl. Beschaffungsprozess-Phasen auf ein innovatives Endergebnis

2.7 Treiber der innovativen öffentlichen Beschaffung

Welche Ansatzpunkte bzw. Hebel gibt es, die ein Manager einer öffentlichen Beschaffungsstelle einsetzen kann um den Einkauf von innovativen Produkten voranzutreiben?

Zur Beantwortung dieser Fragestellung wurde im Vorfeld der beiden Studien zunächst aus der wissenschaftlichen Zeitschriften-Literatur herausgearbeitet, welche Hebel/Treiber der innovativen öffentlichen Beschaffung im Zuge des wissenschaftlichen Diskurses vorgebracht wurden. Auf Basis dieser Analyse wurden 44 verschiedene Treiber ermittelt, die sich ganz grob in die Management-Bereiche „Beziehung und Kommunikation“, „Methoden und Instrumente“, „Kultur, Organisation & Management“ sowie „Personal und Kompetenzen“ aufteilen lassen. Diese wurden durch die Umfrageteilnehmer anhand ihrer Bedeutung für die Beschaffung von innovativen Produkten eingeschätzt und gleichzeitig hinsichtlich der Häufigkeit der Anwendung dieser Treiber bzw. dem Vorhandensein innerhalb der Beschaffungsstelle bewertet (siehe Abbildung auf der Folgeseite). Es lässt sich bspw. erkennen, dass technisches Wissen, Beschaffungsmarktwissen und eine klare Zielvorgabe des Managements wichtig für die Beschaffung innovativer Produkte sind, diese Instrumente aber vergleichsweise selten zur Anwendung kommen. Auf Basis dieser Ergebnisse lässt sich analog zu den Ergebnissen aus dem Jahr 2016 zum einen ein Schulungsbedarf auf Seiten der Mitarbeiter ableiten, wenn das Ziel der Beschaffung innovativer Produkte weiterverfolgt werden soll. Zum anderen ist es zwingend notwendig klare Zielvorgaben für die operativen Beschaffer, bspw. in Form einer klaren und eindeutigen Beschaffungsstrategie, zu schaffen. Ebenso ist ersichtlich, dass die Vermittlung von Erfahrungen und Wissen im Zuge der Beschaffung von Innovationen (bspw. durch Schulungen, Fallstudien) noch ein unterentwickeltes aber vielsprechendes Instrument zur Förderung der innovativen Beschaffung darstellt. Genau dieses Ziel verfolgt KOINNO im Rahmen seiner Aktivitäten. In der folgenden Abbildung sind alle Treiber nach Rangreihung ihrer Bedeutung dargestellt:



Bedeutung: Ist völlig unwichtig (1); Ist größtenteils unwichtig (2); Ist eher unwichtig (3); Ist eher wichtig (4); Ist größtenteils wichtig (5); Ist seer wichtig (6) | **Häufigkeit:** nie (1); sehr selten (2); selten (3); gelegentlich (4); häufig (5); immer (6)

2.8 Der Hebel der innovativen öffentlichen Beschaffung

Anhand der untenstehenden der Fragestellung zur Erfassung des innovationsrelevanten Anteils am Beschaffungsvolumen, lässt sich ableiten, dass bis zu ca. 15% des Beschaffungsvolumens auf inkrementelle Innovationen verfallen könnten, welche sich zumeist in „von neuen Zulieferern beschaffte“ und „speziell an die Bedürfnisse angepasste“ Produkte niederschlagen. Auf radikale Innovationen, welche üblicherweise „Marktneuheiten“ bzw. „erstmalig beschaffte Produkte“ sind, könnten ca. 10 bis 12% verfallen. Da im Verständnis der innovativen Beschaffung auch „Produkte zur Optimierung der eigenen Beschaffungsprozesse“ relevant sind, wurde dieser Punkt ebenfalls abgefragt und durchschnittlich mit ca. 5% des Beschaffungsvolumens bewertet. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass große Schnittmengen zwischen den Antwortmöglichkeiten bzw. den verschiedenen Innovationsbereichen auftreten. Bspw. kann ein beschafftes Produkt sowohl von einem neuen Zulieferer beschafft werden, eine Marktneuheit sein und gleichzeitig zur Optimierung der eigenen Beschaffungsprozesse herangezogen werden, weshalb sich die Prozentzahlen nicht einfach addieren lassen. Realistischer ist, eher die Annahme eines konsolidierten innovationsrelevanten Anteils des Beschaffungsvolumens zwischen 10 - 15%, sprich bei einem öffentlichen Gesamtbeschaffungsvolumen von ca. 350 Mrd. € pro Jahr, ein Volumen von ca. 35 bis 50 Mrd. €.

Dies bedeutet dabei eine leicht geringere Einschätzung hinsichtlich des Innovationspotentials durch das öffentliche Beschaffungsvolumen. Allerdings spricht der ermittelte Wert von bis zu 15% bzw. knapp 50 Mrd. € pro Jahr weiterhin für eine verstärkte Nutzung des Beschaffungsvolumens zur Förderung von Innovationen in der Wirtschaft.

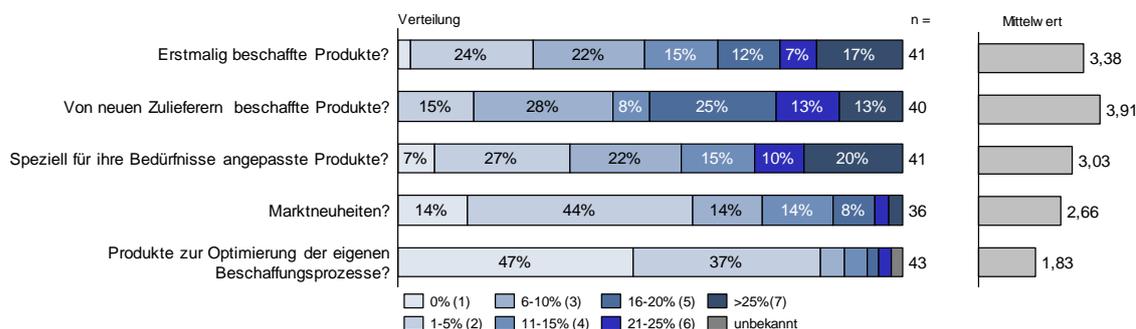


Abbildung 10: Bewertung des Innovationspotentials des eignen Beschaffungsvolumens durch die Vergabe- / Beschaffungsstellen

3 Gesamtergebnis und Conclusio

Die Umfrageergebnisse aus dem Jahr 2018 bestätigen die Ergebnisse aus dem Jahr 2016, da diese in weiten Teilen sehr ähnlich sind. An wenigen Stellen, wie bspw. der Existenz einer Beschaffungsstrategie, lassen sich sogar leichte Verbesserungen über die letzten zwei Jahren feststellen. Aufgrund der hohen Korrelation der beiden Umfragen zu verschiedenen Messzeitpunkten und auf Basis unterschiedlicher Stichproben, lässt sich folglich auf eine hohe Reliabilität des Messinstrumentes und einer guten Repräsentativität bzw. Generalisierbarkeit der Ergebnisse der jeweiligen Umfragestichproben und -ergebnisse auf die Grundgesamtheit aller deutschen Vergabe- / Beschaffungsstellen schließen. Dies spricht somit auch für eine erneute Erhebung des Status Quo der IÖB und eine Fortzeichnung der Entwicklungen in der deutschen öffentlichen Beschaffungslandschaft im Jahre 2020.