



Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Klimaschutz

# Innovative öffentliche Beschaffung

*Leitfaden (3. Auflage)*



[bmwk.de](https://www.bmwk.de)

## Über das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung

Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) vom Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) durchgeführt.

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.

### Kontakt

Telefon: 06196 5828350

[info@koinno-bmwk.de](mailto:info@koinno-bmwk.de)

[www.koinno-bmwk.de](http://www.koinno-bmwk.de)

## Impressum

### Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

Öffentlichkeitsarbeit

D-10115 Berlin

[www.bmwk.de](http://www.bmwk.de)

### Text und Redaktion

Wolfgang Crasemann, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Berlin

Matthias Berg, Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME), Frankfurt am Main

Judith Jung, Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME), Frankfurt am Main

Mireille Bart, Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME), Frankfurt am Main

Pamela Weber, DLR Projektträger, Bonn

Arbeitsbereich Beschaffung, Universität der Bundeswehr, München

Dr. Hans von Gehlen, BEITEN BURKHARDT Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main

### Stand

Juni 2023

Diese Publikation wird ausschließlich als Download angeboten.

### Gestaltung

[www.burghardt-grafik.de](http://www.burghardt-grafik.de), 65239 Hochheim

### Bildnachweis

Dilok Klaisataporn / iStock / Titel (V01)

jim / Adobe Stock / Titel (V02)

Anete Lusina / Pexels / S. 6

Mariana M Caceres / Pexels / S. 12

Sora Shimazaki / Pexels / S. 14

Tar Winstead / Pexels / S. 22

courtneyk / iStock / S. 28

LightFieldStudios / iStock / S. 46

jim / Adobe Stock / S. 50

### Zentraler Bestellservice für Publikationen

#### der Bundesregierung:

E-Mail: [publikationen@bundesregierung.de](mailto:publikationen@bundesregierung.de)

Telefon: 030 182722721

Diese Publikation wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht zur Wahlwerbung politischer Parteien oder Gruppen eingesetzt werden.

# Inhalt

<b>I. Öffentliche Beschaffung von Innovationen .....</b>	<b>6</b>
Bedeutung von Innovationen .....	9
Mehrwert der öffentlichen Beschaffung von Innovationen .....	10
Praxistipps für die Umsetzung von Innovationsprojekten .....	11
Bundes- und europapolitische Maßnahmen und Initiativen .....	12
<b>II. Rechtlicher Rahmen zur innovativen öffentlichen Beschaffung .....</b>	<b>14</b>
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Einbeziehung der Lebenszykluskosten .....	16
Funktionale Leistungsbeschreibung .....	18
Zulassung und Wertung von Nebenangeboten .....	19
Verhandlungsverfahren und Verhandlungsvergabe .....	19
Wettbewerblicher Dialog .....	21
Innovationspartnerschaft .....	23
Vorkommerzielle Auftragsvergabe / Pre-Commercial Procurement (PCP) .....	25
E-Vergabe .....	26
Challenges / Hackathons oder Reallabore .....	27
<b>III. Ein innovatives Beschaffungswesen als Grundlage .....</b>	<b>28</b>
Hemmnisse .....	30
Handlungsempfehlungen .....	32
Innovative Kultur und Prozesse .....	32
Beschaffungsstrategie .....	32
Kommunikation .....	33
Methoden und Instrumente .....	34
Personal und Qualifikation .....	34
Innovationsintermediäre .....	35
Ablaufplan zur Beschaffung von Innovationen .....	36
Start-up-Strategie .....	49
<b>IV. Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) des BMWK .....</b>	<b>50</b>

Anmerkung zum Sprachgebrauch in diesem Leitfaden:  
Für einen besseren Lesefluss wird die männliche Sprachform als generisches Maskulinum verwendet. Selbstverständlich sind hiermit männliche, weibliche und diverse Personen gleichermaßen angesprochen.

# I. Öffentliche Beschaffung von Innovationen

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



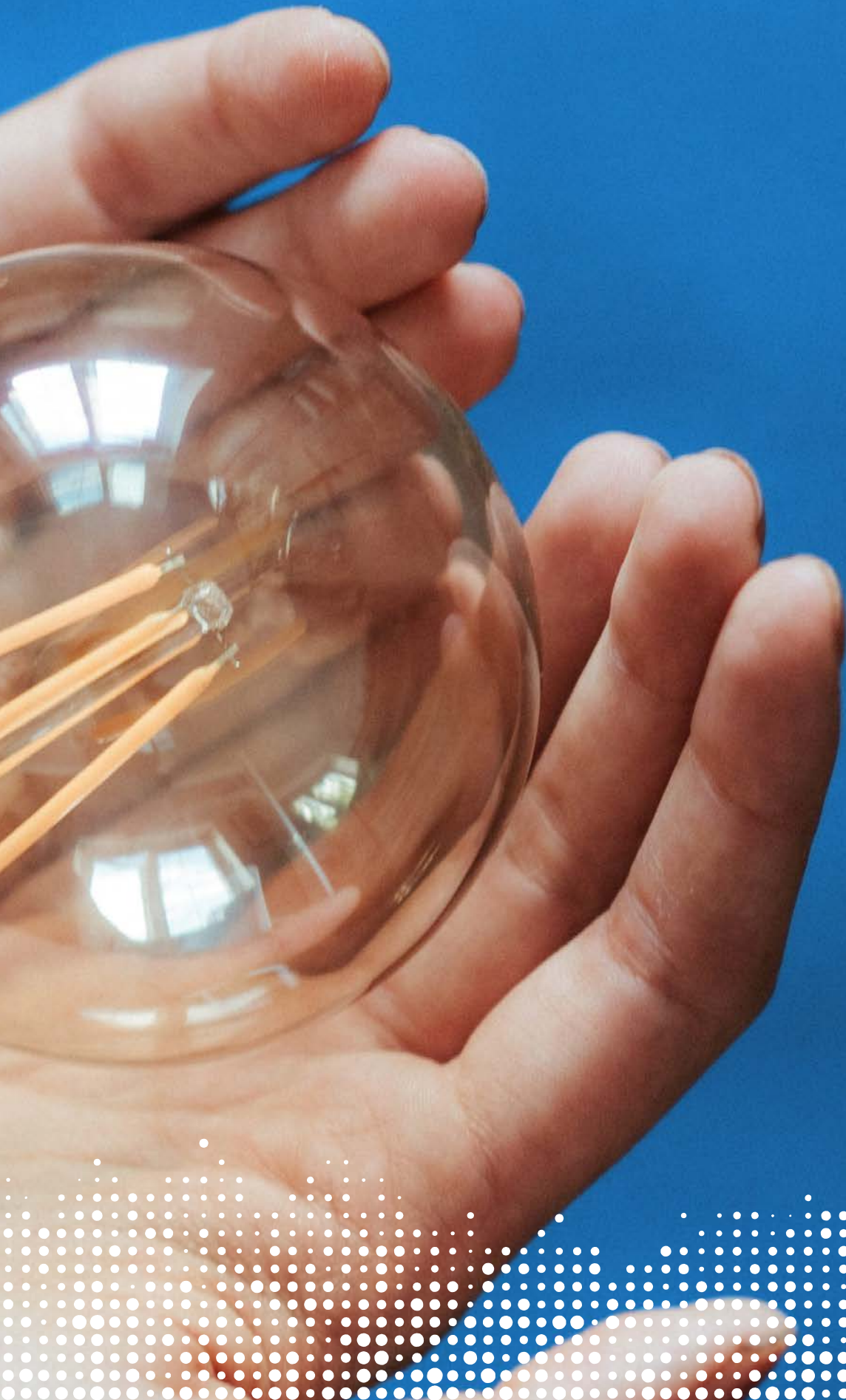
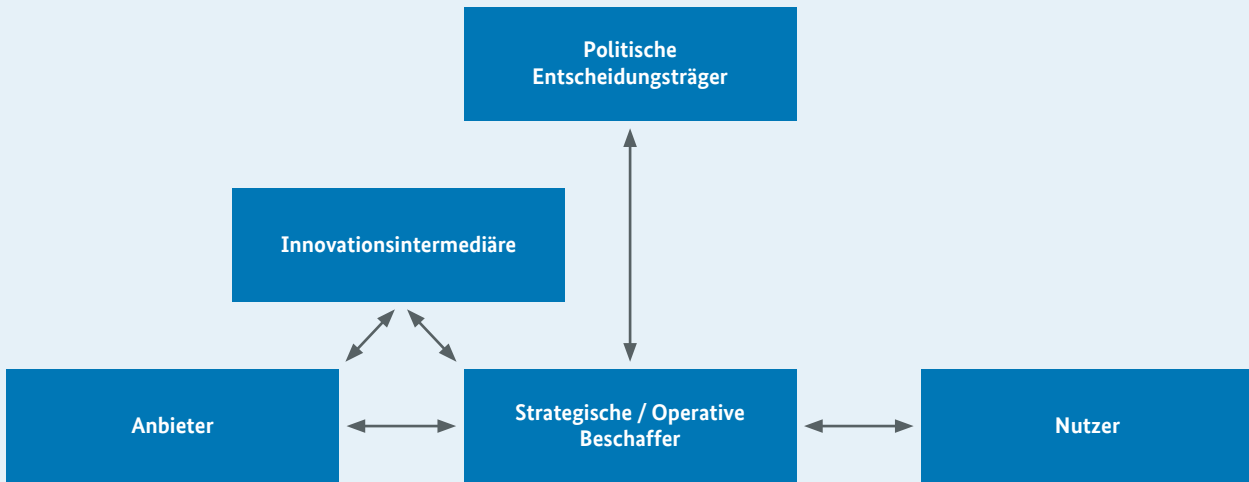


Abbildung 1: Einfluss auf die Beschaffung – Zusammenwirken der Akteure



- **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 Beschaffungsdiensten, 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 Verwaltungsstellen und Unternehmen verkaufen und können innovative Produkte und Dienste anbieten, um im Wettbewerb gegenüber ihren Konkurrenten erfolgreich zu sein.

- **Innovationsintermediäre:**

Innovationsintermediäre können Kontakte zwischen Start-ups oder KMU mit innovativen Lösungen und öffentlichen Auftraggebern herstellen und festigen. Als Innovationsintermediäre können laut EU alle Einrichtungen fungieren, „die über die nötige Kapazität verfügen und denen daran gelegen ist, zwischen im Entstehen begriffenen Innovationen und einem Bedarf auf Nachfrageseite zu vermitteln [...] Sie können aktiv an der Kanalisierung von Ideen potenzieller Anbieter von Innovationen hin zu Netzen potenzieller öffentlicher Auftraggeber mit Interesse an Innovationen (Städte, Krankenhäuser, Katastrophenschutzbehörden und sonstige einschlägige öffentliche Auftraggeber) mitwirken. Und in umgekehrter Richtung können sie die betreffenden Wirtschaftszweige über die Bedürfnisse der öffentlichen Auftraggeber unterrichten.“<sup>1</sup>

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 Milliarden Euro (2016)<sup>2</sup>. Wenn es gelänge, nur einen Prozentpunkt des Beschaffungsvolumens für innovative Produkte und Dienstleistungen zu verwenden, ergäbe dies einen Innovationsimpuls von mehr als 3,5 Milliarden Euro pro Jahr. Ein Vergleich mit den aktuellen Fördergeldern für Forschung und Innovation in den Unternehmen im Jahre 2015 in Höhe von 2,3 Milliarden Euro<sup>3</sup> verdeutlicht die immense Hebelwirkung der öffentlichen Beschaffung auf die Innovationstätigkeit in der Wirtschaft.

1 EU Kommission (2021), Leitfaden für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe, Mitteilung der Kommission, C (2021) 4320 final, Seite 39–40.

2 UniBw/KOINNO (2016), Innovative öffentliche Beschaffung (Hochrechnung des öffentlichen Beschaffungsvolumens auf Basis von Haushaltsdaten und öffentlicher Statistiken). Die Angaben zum öffentlichen Auftragsvolumen schwanken stark je nach konsultierter Quelle. Auf Basis der aktuellen Daten der Vergabestatistik aus dem Bericht für das erste Halbjahr 2021 geht das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz für das Gesamtjahr 2021 von rund 106 Milliarden Euro aus. Die OECD beziffert das öffentliche Auftragsvolumen auf rund 15–16% des Bruttoinlandsproduktes in den letzten 10 Erfassungsjahren (bis 2020). Das entspricht dann einem öffentlichen Auftragsvolumen von rund 500–550 Milliarden Euro.

3 BMBF (2017), Bildung und Forschung in Zahlen 2017, Berlin.

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.“<sup>4</sup>*

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).

## 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:<sup>5</sup>

- **Beschaffung der Ergebnisse von Innovationsprozessen:**  
Gegenstand der Auftragsvergabe sind innovative Produkte und Dienstleistungen
- **Beschaffung von Innovationsprozessen:**  
Gegenstand der Auftragsvergabe ist ein Innovationsprozess – Dienstleistungen im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) – mit (partiellen) Ergebnissen
- **Beschaffung von Innovationsprozessen oder deren Ergebnissen zur Verbesserung der Beschaffung:**  
Gegenstand der Auftragsvergabe sind innovative und effiziente Beschaffungsprozesse oder Produkte und Dienstleistungen zur Verbesserung 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

4 „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, Seite 46, Paris.

5 EU Kommission (2021), Leitfaden für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe, Mitteilung der Kommission, C (2021) 4320 final, Seite 5.



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.

#### TIPP

##### **Praxistipps für die Umsetzung von Innovationsprojekten**

Susanne Kurz, stellvertretende Projektleiterin des Kompetenzzentrums Innovative Beschaffung, rät ihren Kunden, mit den Stakeholdern eines Innovationsprojektes gemeinsam die Projektziele aufzustellen: „Bei der Planung eines umfangreichen Projekts ist die frühe Einbindung der Beschaffungs-Vergabestelle die beste Versicherung, um hinterher keine bösen Überraschungen und Verzögerungen zu erleben.“ Zudem ist es unerlässlich, den Auftragsgegenstand gemeinsam zu spezifizieren, das Beschaffungsvorhaben in Vergabephasen zu unterteilen und die Rollen zu definieren. Für jedes einzelne Verfahren sollten Auftragswert und Volumina der Teilprojekte ermittelt und ein Vergabekonzept mit Meilensteinplan und Zeitstrahl erstellt werden. Wesentlich ist auch, die Kosten für die juristische Beratung hinsichtlich des Vergabe- und Vertragsrechts in der Projektbudgetplanung und der Antragstellung zu berücksichtigen.

Eine Beschaffungsstrategie, die in die Kommunalstrategie eingegliedert sein kann, definiert klar die Ziele und Kriterien einer Kommune für die Vergabepaxis. Eine solche Strategie entlastet die Vergabestellen und erspart viele Diskussionen zwischen Vergabe und Fachabteilung.

Innovation und Rechtssicherheit sind kein Widerspruch! Oft scheint es so, dass man alles neu denken und gewohnte Prozesse disruptiv neu definieren muss. Kommunen geraten dabei in einen inneren Konflikt zwischen Rechtssicherheit und der Offenheit, sich auf unbekanntes Terrain zu wagen. Sie stehen dabei schnell vor der Erkenntnis, dass die Entwicklung und Erprobung von zukunftsweisenden analogen und digitalen Strategien und Lösungen für alle Daseinsbereiche nicht mehr mit den zur Verfügung stehenden Bordmitteln zu bewältigen sind. Ein Rahmenvertrag mit einer breit aufgestellten Rechtsanwaltskanzlei, die Erfahrung im Smart-City-Bereich hat, könnte die Lösung sein, denn viele Herausforderungen und Fragestellungen des Vergabe- und Vertragsrechts sind anfangs noch nicht absehbar und sollen kurzfristig bewältigt werden können, bevor sie zu Problemen werden.

Die Förderung von Wettbewerb im Beschaffungsverfahren hat nicht nur bei der Ausschreibung von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben den Vorteil, aus mehreren Konzepten die passendste Lösung aussuchen und mit begleiten zu können. Auch die transparente Durchführung einer Markterkundung und Konsultation mit Hilfe eines gut abgewogenen Fragen-Sets und einer sorgfältigen Dokumentation bringt wichtige Vorabinformationen des Marktes zutage.

## Bundes- und europapolitische Maßnahmen und Initiativen

### Deutschland und KOINNO

Seit langem betrachten EU und die Bundesregierung die öffentliche Beschaffung als wichtiges Förderinstrument für Innovationen. Gerade im Lichte der aktuellen Herausforderungen, die schnelle Transformationen in der Umsetzung von Maßnahmen im Energie-, Wärme- und in der Gebäudesanierung erfordern, hat die innovationsorientierte öffentliche Beschaffung einen Schub erhalten, um die Städte und den ländlichen Raum mit innovativen Ansätzen an den Klimawandel anzupassen und die Digitalisierung voranzubringen. Die Bundesregierung kündigt in ihrer „Zukunftsstrategie Forschung und Innovation“ an, „die strategische Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung als Innovations-treiberin und als wirksames Mittel zur Erreichung von innovationspolitischen Zielen“ weiter auszubauen. Um dies zu verwirklichen, „müssen Verwaltungsverfahren optimiert, innovativen nachhaltigen Lösungen der Vorrang gegeben

und – wo möglich – auch innovative Vergabekriterien genutzt werden.

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 Novellierung im April 2016 die Innovationspartnerschaft als neues Beschaffungsinstrument eingeführt. Derzeit laufen im BMWK die Arbeiten zur Transformation des Vergaberechts („Vergabetransformationspaket“). In diesem Zusammenhang soll das Vergaberecht weiter modernisiert werden. Die öffentliche Beschaffung soll dabei Innovationen stärken und ihre Vorbildrolle für eine sozial-ökologische und digitale Transformation der Wirtschaft weiter stärken.

Um die sich laufend wandelnden strategischen Vorgaben umzusetzen, wurde am 1. März 2013 das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) eingerichtet, das Beschaffungsverantwortliche auf Bundes-, Landes- und Kommu-



nalebene beraten und miteinander vernetzen soll. Zudem werden gute Praxisbeispiele gesucht und bekannt gemacht. Das gesamte aktuelle Portfolio ist in Kapitel IV und auf der Website [www.koinno-bmwk.de](http://www.koinno-bmwk.de) dargestellt.

### 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. Seitdem hat die EU viele Maßnahmen ergriffen, um die öffentliche Beschaffung gezielt als innovationspolitisches Instrument einzusetzen. In ihrer neuen EU-Innovation Agenda werden dezidierte Maßnahmen vorgeschlagen, um KMUs und Start-ups besser und in der Breite an öffentliche Aufträge heranzuführen.

In dem EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont Europa“ werden hohe Fördergelder für solche Forschungs- und Entwicklungsvorhaben unterstützt, die zur öffent-

lichen Beschaffung von neuen Produkten und Dienstleistungen führen, die die nachhaltigen Ziele des Europäischen Green Deals unterstützen und zur Autonomie und Resilienz Europas beitragen. Besonders im Fokus steht dabei die gemeinsame grenzüberschreitende Zusammenarbeit von öffentlichen Auftraggebern bei dem Instrument der vorkommerziellen Auftragsvergabe (Pre-Commercial Procurement – PCP). Die Bündelung von Bedarfen soll das Risiko der einzelnen Beschaffungsstelle minimieren und gleichzeitig die Kommerzialisierung von innovativen skalierbaren Lösungen und Produkten von KMUs und Start-ups fördern, die bereits von Anwendern getestet wurden und für die eine Marktnachfrage vorhanden ist. Informationen zu den Ausschreibungen der Europäischen Kommission im Rahmen von „Horizont Europa“ sind erhältlich bei der zentralen KOINNO EU-Kontaktstelle innovative Beschaffung, [www.koinno-bmwk.de/EU-Förderung](http://www.koinno-bmwk.de/EU-Förderung).

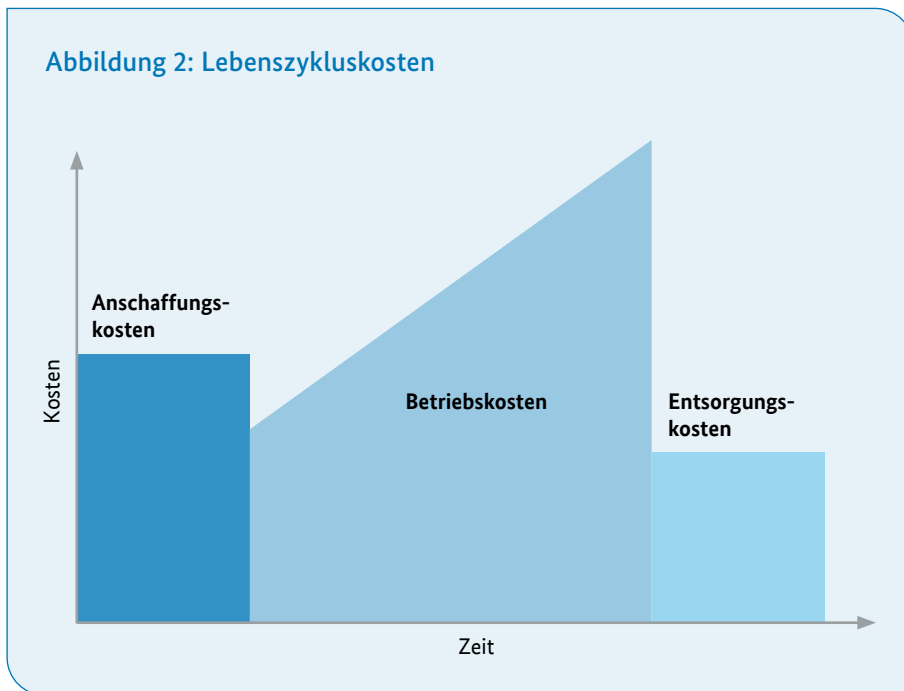




## II. Rechtlicher Rahmen zur innovativen öffentlichen Beschaffung

*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.*

Abbildung 2: Lebenszykluskosten



## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter Einbeziehung der Lebenszykluskosten

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.

### 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 Gewich-

tung 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

Lebenszykluskosten

Die angewendeten Kriterien müssen dabei im Zusammenhang mit der zu beschaffenden Sache stehen. Zudem müssen sie explizit in der Ausschrei-

bung 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 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.

#### Vergaberecht auf einen Blick

Das 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).

#### 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.

Die LKZ-Berechnung wird dabei 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). Eine aktuelle Untersuchung der Universität der Bundeswehr München zum Einsatz der Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium aus dem Jahr 2023 bestätigt den nach wie vor sehr geringen Einsatz von Lebenszykluskosten in den Vergabeüberlegungen. Im unter-

suchten Zeitraum von 2011 bis 2020 konnte auf Basis der in TED veröffentlichten Auftragsbekanntmachungen über bereits vergebene Aufträge nur in 6-7% der Vergaben ein Bezug zu Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium ermittelt werden.<sup>6</sup>

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-bmwk.de](http://www.koinno-bmwk.de) verfügbar.

## 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.

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.“

### 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.

6 Von Deimling et. Al. (2023, forthcoming), Tender and supplier selection employing life-cycle costs and life-cycle cost management: An evidence-based approach in public procurement.



### 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.

## 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.

### 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.

### 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.

## 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).

### 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.

#### 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.

## Wettbewerblicher Dialog

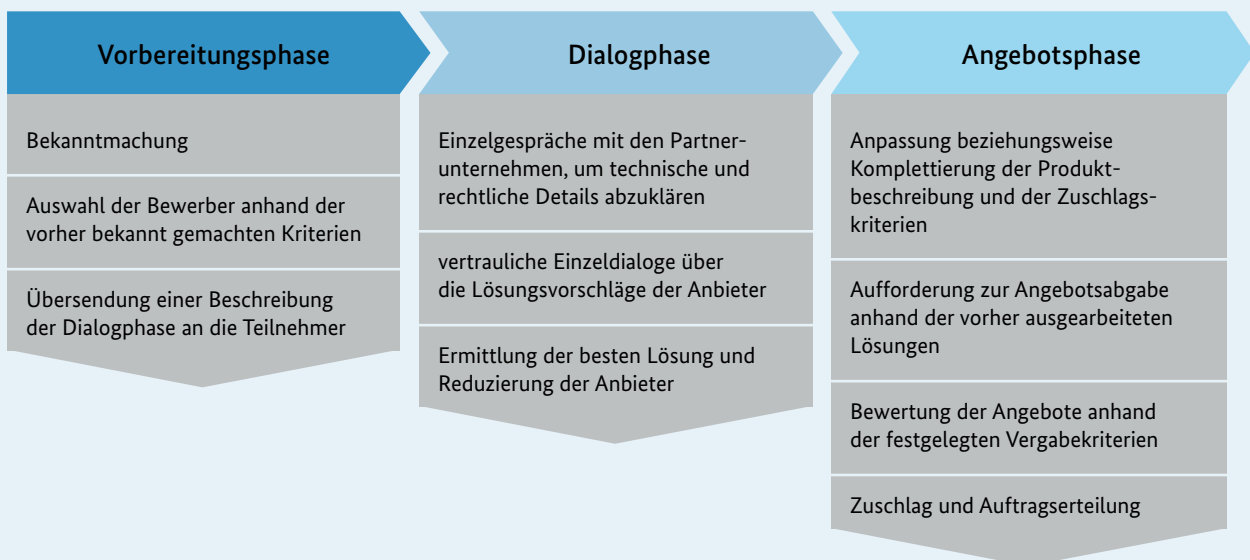
Der wettbewerbliche Dialog ist ein Verfahren, um nach einem Teilnahmewettbewerb mit den ausgewählten Unternehmen alle Aspekte der Auftragsvergabe im Dialog zu erörtern. Immer dann, wenn nach der Markterkundung weiterhin Unklarheit über die geeigneten technischen Möglichkeiten sowie die finanziellen und 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 ent-

wickeln. 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.

Abbildung 3: Ablauf des wettbewerblichen Dialogs



### 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.

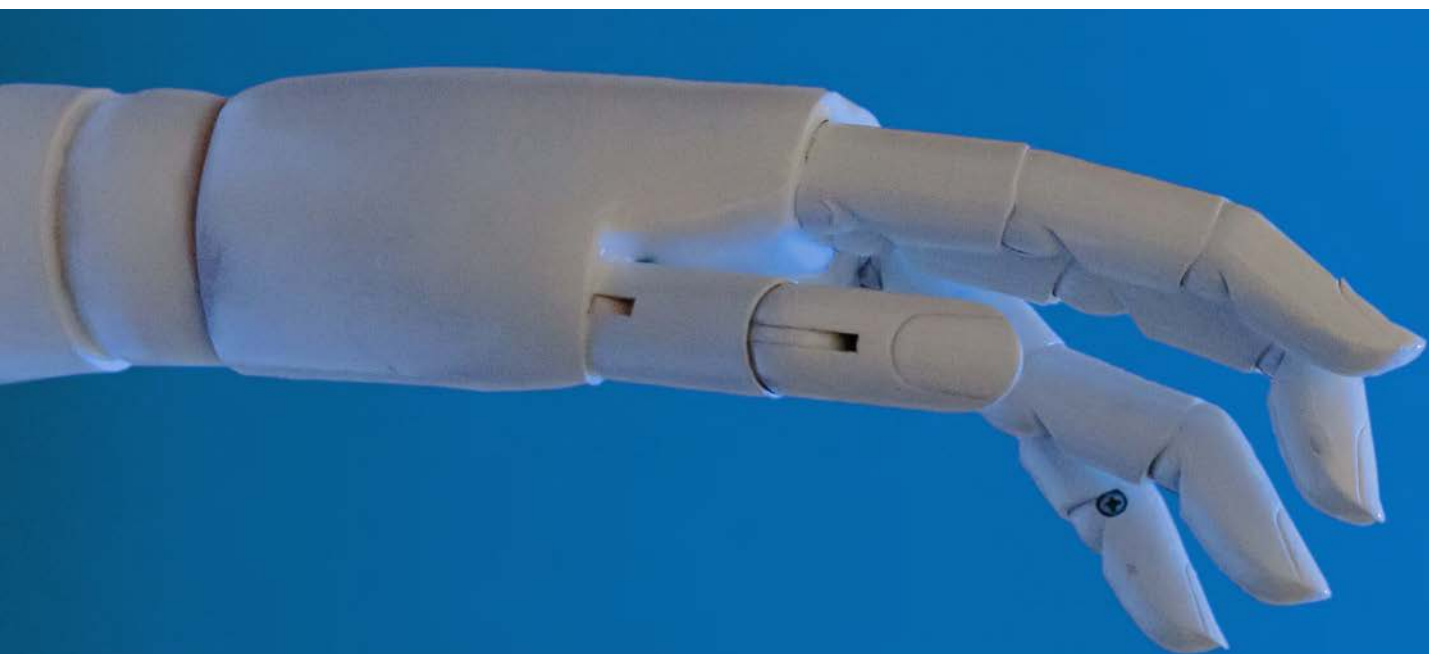
Der wettbewerbliche Dialog ist somit ein iteratives Verfahren nach einem Teilnahmewettbewerb, in dem die finale Leistungsbeschreibung mit ausgewählten Anbietern erarbeitet wird (Art. 30 RL 2014/24/EU; § 119 Abs. 6 GWB). Hierbei handelt es sich um ein zweigeteiltes Verfahren zur Vergabe besonders komplexer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

### 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.

## Innovationspartnerschaft

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:



1. eine Forschungs- und Entwicklungsphase, die die Herstellung von Prototypen oder die Entwicklung der Dienst- oder Bauleistung umfasst, und
2. eine Leistungsphase, in der die aus der Partnerschaft hervorgegangene Leistung erbracht wird.

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.

#### 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 innovativer, 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 Seiten 19 – 23). 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.

#### 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 Seiten Ressourcen aufwenden müssen und die Mehrstufigkeit viel Zeit erfordert.

### Vorkommerzielle Auftragsvergabe/ Pre-Commercial Procurement (PCP)

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.

#### 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 Mit-

teilung der Kommission 2014/C/198/01 (Rn. 33) hervor.

Konkret versteht man PCP als erste Stufe eines zweistufigen Beschaffungsvorgangs.

#### 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 Sektoraufträge 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 war bis zum 18. Oktober 2018 möglich. Ab diesem Datum müssen – vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen – alle Beschaffungen im Geltungsbereich der Richtlinien für öffentliche Auftraggeber und Sektorauftraggeber 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 seit dem 1. Januar 2020 vor, dass die Unternehmen ihre Teilnahmeanträge und Angebote in Textform ausschließlich mithilfe elektronischer Mittel übermitteln. Faktisch wurde die E-Vergabe aber dort schon seit 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.

## INFO

### Challenges / Hackathons oder Reallabore

**Challenge:** Eine Challenge bezeichnet eine Art Wettbewerb, der zum Beispiel mit dem Ziel durchgeführt wird, innovative Ideen zu finden. Challenges werden von Unternehmen, Universitäten und Forschungsinstituten veranstaltet, die eine konkrete Lösung für ein spezifisches Problem suchen. Die Bewerbungskriterien werden von dem Veranstalter selbst festgelegt. Auch die Reichweite der Challenges kann variieren, sie können lokal, regional, bundesweit oder aber auch global ausgeschrieben sein.

**Hackathon:** Das Wort Hackathon setzt sich aus den Wörtern „Hack“ und „Marathon“ zusammen, wobei „Hack“ für experimentelles, kreatives Problemlösen mit einem spielerischen Ansatz und „Marathon“ für die Dauer der Veranstaltung steht. Der Hackathon wird zur Entwicklung innovativer Lösungen eingesetzt. Das Ergebnis eines Hackathons ist ein fertiger Prototyp für ein innovatives Produkt, eine Dienstleistung oder ein Geschäftsmodell.

**Reallabore:** Reallabore als Testräume für Innovation und Regulierung machen es möglich, unter realen Bedingungen innovative Technologien, Produkte, Dienstleistungen oder Ansätze zu erproben, die mit dem bestehenden Rechts- und Regulierungsrahmen nur bedingt vereinbar sind. Die Ergebnisse solcher zeitlich und oft räumlich begrenzten Experimentierräumen bieten die Grundlage dafür, den Rechtsrahmen evidenzbasiert weiterzuentwickeln. Experimentierklauseln sind häufig die rechtliche Grundlage.



# III. Ein innovatives Beschaffungswesen als Grundlage



## Hemmnisse

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 (Abbildung 4), wie die im Auftrag des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) von der Universität der Bundeswehr München durchgeführte Umfrage „Innovative öffentliche Beschaffung“ (2016) zeigt.

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.

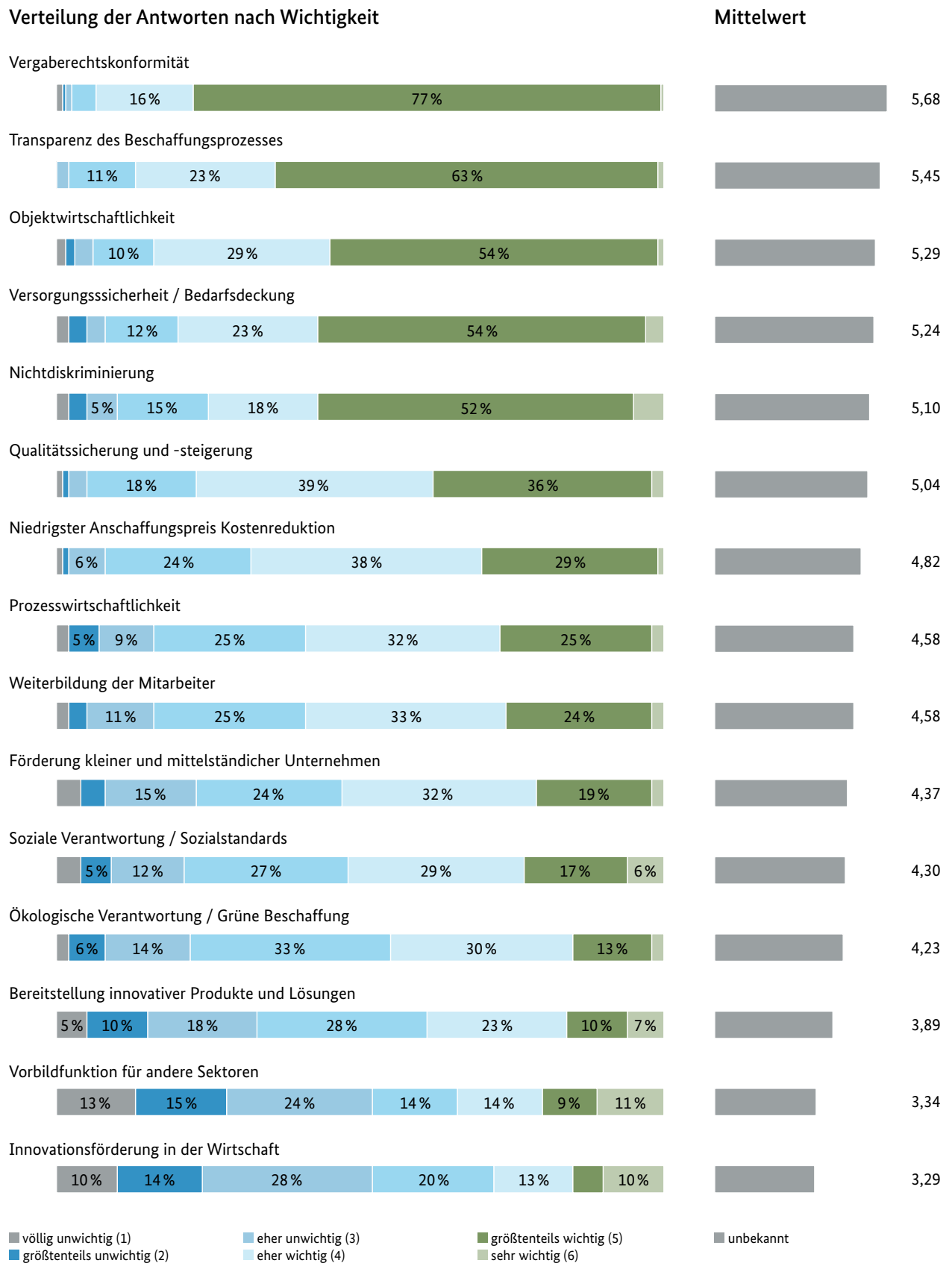
Oftmals bestehen Hemmnisse in den Grundeinstellungen der beteiligten Personen, dem Mandat der Beschaffung im Haus oder einem formulierten Auftrag, der einer innovationsorientierten Beschaffung entgegensteht. Beispiele für derartige Hemmnisse sind:

- **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 altbewährte 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 Rücken- deckung 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

Abbildung 4: Zielsystem der Beschaffer



völlig unwichtig (1)     
  eher unwichtig (3)     
  größtenteils wichtig (5)     
  unbekannt  
 größtenteils unwichtig (2)     
  eher wichtig (4)     
  sehr wichtig (6)

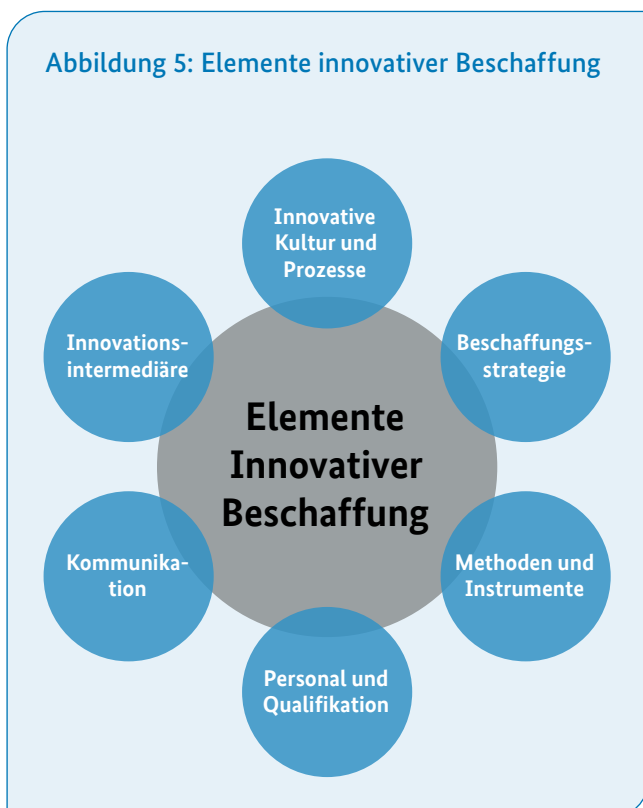
Quelle: UniBW/KOINNO 2016

... 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 freizugeben 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

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 Risiko-Vermeidung 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

## 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 zu 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.

Abbildung 6: Die drei Ebenen des Strategiekonzepts



## 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

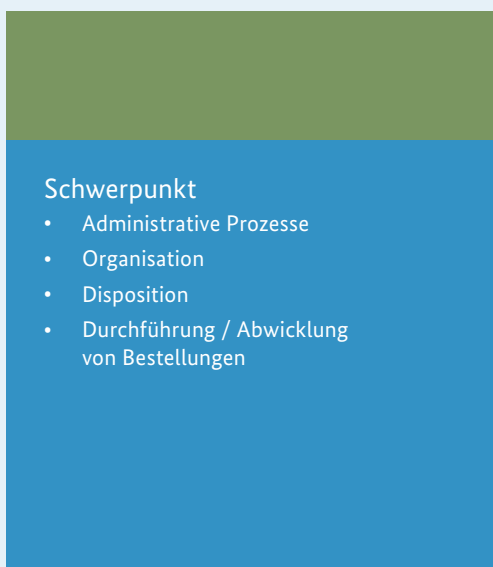
Der Mangel an Mitarbeitern beziehungsweise ungenügend qualifiziertes Personal kann ein großes Hemmnis bei der Innovationsbeschaffung sein. In der Anfangsphase einer Innovation, wie zum Beispiel der Implementierung neuer

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.

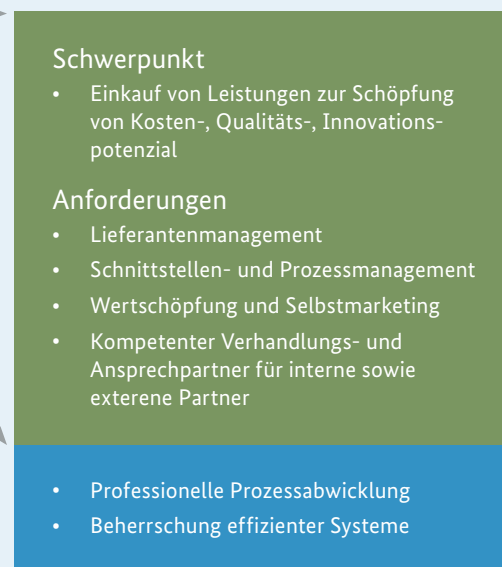
Durch neue Vergabeverfahren und die Beschaffung innovativer Leistungen wächst der Qualifikationsanspruch enorm. Dies zeigt sich in der Trennung von operativen und strategischen Beschaffern und schlägt sich in den Anforderungen nieder:

Abbildung 7: Verlagerung der Aufgaben und Anforderungen

**Früher:**  
Einkauf als „Bestellwesen“



**Heute:**  
Einkauf als „Wertschöpfungspartner“



### Schwerpunkt

- Administrative Prozesse
- Organisation
- Disposition
- Durchführung / Abwicklung von Bestellungen

Verschiebung der Prioritäten

### Schwerpunkt

- Einkauf von Leistungen zur Schöpfung von Kosten-, Qualitäts-, Innovationspotenzial

### Anforderungen

- Lieferantenmanagement
- Schnittstellen- und Prozessmanagement
- Wertschöpfung und Selbstmarketing
- Kompetenter Verhandlungs- und Ansprechpartner für interne sowie externe Partner

- Professionelle Prozessabwicklung
- Beherrschung effizienter Systeme



- 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 Rechtssphären zu bewegen.
  - Die steigende Produktkomplexität erfordert betriebswirtschaftliche und technische Kenntnisse, um wirtschaftliche Vor- und Nachteile detailliert abwägen und technische Risiken einschätzen zu können.
  - 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 BMWK und BME als Ansporn für alle Beschaffer dienen.

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

### Innovationsintermediäre

Innovationsintermediäre können öffentliche Auftraggeber dazu beraten, wie diese durch eine geeignete Beschreibung ihrer Anforderungen dafür sorgen können, dass eine innovationsfördernde Auftragsvergabe zur Erfüllung ihrer Anforderungen führen kann. Sie können dazu beitragen, dass sich öffentliche Auftraggeber, die

an einer innovationsfördernden Auftragsvergabe interessiert sind, zu Netzen zusammenschließen, in denen sie Wissen und bewährte Erfahrungen untereinander sowie auf dem Markt verbreiten, und sie können aussichtsreiche innovative Lösungen ermitteln, mit denen die Anforderungen der öffentlichen Auftraggeber erfüllt werden können. Je nach Leistungsspektrum der Innovationsintermediäre können sie zudem den Zugang zu Finanzierungen erleichtern und bei der Verwaltung von Rechten des geistigen Eigentums behilflich sein. Die EU-Kommission empfiehlt, dass Innovationsintermediäre bei den öffentlichen Auftraggebern nicht als Verkäufer nicht verlangter Angebote auftreten und auch nicht anstelle öffentlicher Auftraggeber handeln. Öffentliche Auftraggeber bleiben verantwortlich dafür, dass das gesamte Verfahren – von der Kontaktaufnahme mit dem Markt im Vorfeld einer Auftragsvergabe bis zur Erteilung des eigentlichen Auftrags nach den Vergabegrundsätzen erfolgt.<sup>7</sup> Wichtig ist an dieser Stelle die transparente und sehr frühe Einbindung des Innovationsintermediäre in den Ablauf der Beschaffung von der Bedarfsfeststellung bis zur Markterkundung.

## 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. Exemplarisch wird dies im weiteren Verlauf anhand der folgenden Prozessdarstellung herausgearbeitet:

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.

### Abbildung 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)



## Schritt 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-bmwk.de](http://www.koinno-bmwk.de) zu finden.

## Schritt 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. Projektablauf 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.

### Schritt 3: Festlegen von Zielen und Anforderungen

Ein wichtiger Bestandteil der Innovationsbeschaffung ist, vorhandene Lösungen kritisch 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. Die Anforderungen lassen sich dabei beispielsweise als „Customer Journeys“ oder als „Anwendungsfälle“ (ggf. mit unterschiedlichen Ausprägungen und Fallszenarien) beschreiben.

**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](http://www.wlw.de)), Vergabe- und Beschaffungsforen und Broschüren
- wissenschaftliche Publikationen und Datenbanken ([www.ebsco.com](http://www.ebsco.com), [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com))
- Teilnahme an (Fach-)Messen und Mitgliedschaft in Fachverbänden sowie anderen Netzwerken

**Schritt 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.

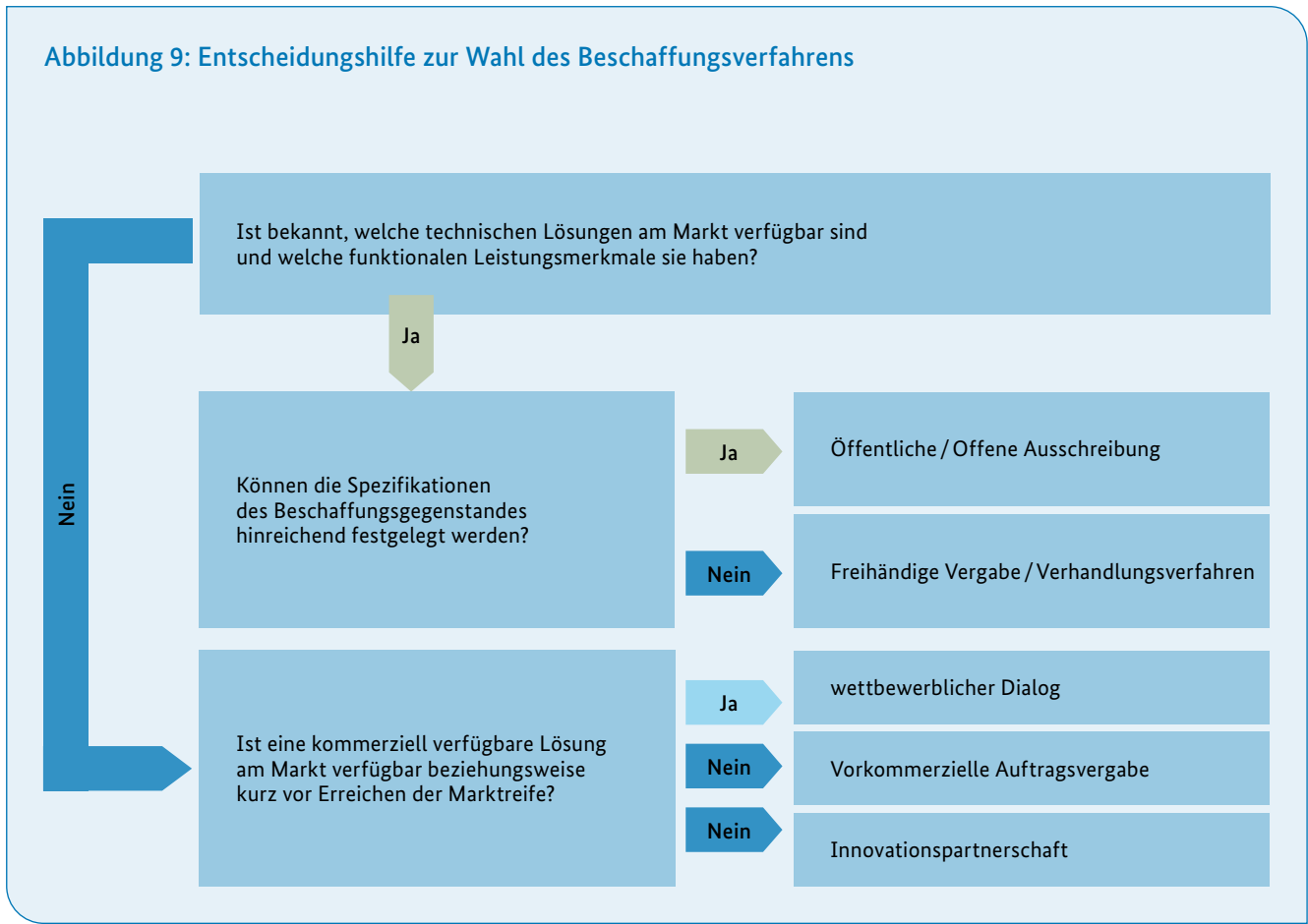
## Schritt 5: Markterkundung und -recherche

Unterschieden werden können die kontinuierliche Marktbeobachtung und die eigentliche Markterkundung. Die Marktbeobachtung verfolgt das Ziel einen kontinuierlichen Überblick zu Markt- und Technologieentwicklungen zu schaffen. Die Markterkundung ist ein vergaberechtlich ausdrücklich genehmigtes Instrument für öffentliche Auftraggeber, das in der Planungsphase des Beschaffungsprozesses zum Einsatz kommt. Die Markterkundung verfolgt das Ziel den Bedarf des öffentlichen Auftraggebers durch eine Analyse der am Markt verfügbaren Angebote zu konkretisieren und damit die Leistungsbeschreibung des darauffolgenden Beschaffungsvorhabens zu präzisieren.

Je nach Beschaffungssituation können demnach folgende Faktoren der Gegenstand der Markterkundung sein:

- Lieferanten – Welche Lieferanten existieren auf dem Markt? Wie stark ist der Wettbewerb unter ihnen?
  - Lieferketten / Kapazitäten – Erkennen künftiger Entwicklungen in der Lieferkette, Verständnis über die Lieferkette auf dem jeweiligen Beschaffungsmarkt
  - Andere Abnehmer – Welche anderen öffentlichen Auftraggeber haben bereits eine ähnliche Lösung beschafft beziehungsweise einen ähnlichen Bedarf gedeckt?
  - Preise / Kostenstruktur – Abschätzen der ungefähren Preise beziehungsweise Kosten, die mit der Deckung des Bedarfs einhergehen
  - Problemlösungen – Identifizieren von relevanten Problemlösungen zur Deckung eines Bedarfs auf dem Beschaffungsmarkt
  - Substitute – Gibt es neue Technologien / Produkte / Dienstleistungen, die einen Bedarf, der anderweitig gedeckt wird, ebenfalls decken können?
  - Risiken / Störgrößen – Erkennen potenzieller Risiken auf dem Markt und in der Lieferkette
- Für die Recherche und den Informationsaustausch gibt es zahlreiche Möglichkeiten, unter anderem:
- **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.
  - **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.
  - **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

Abbildung 9: Entscheidungshilfe zur Wahl des Beschaffungsverfahrens



- potenzielle Risiken
- angewendete Standards zur Datenbestimmung

Die erhaltenen Informationen dürfen jedoch 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.

**Schritt 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 Abbildung 9).

### Schritt 7: Ausschreibungs- und Vertragsgestaltung

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 verwenden 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.

### Schritt 8: Veröffentlichung, Bewertung und Vergabe

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](http://www.bund.de) ermittelt werden können. Aufträge unterhalb der Schwellenwerte können ebenfalls auf dem TED-Portal von EUR-OP unter [ted.europa.eu](http://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 Bewerber

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.



## Schritt 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.

## Schritt 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 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 be-

sonders 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-bmwk.de](http://www.koinno-bmwk.de) veröffentlicht. Außerdem vergeben BMWK 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.

### Start-up-Strategie

Ziel der Start-up-Strategie der Bundesregierung ist, die Start-up-Ökosysteme in Deutschland und Europa zu stärken. Hierzu hat die Bundesregierung kürzlich einen konkreten Fahrplan vorgelegt, wie sie dieses Ziel innerhalb dieser Legislaturperiode erreichen will.

Die Bundesregierung bündelt darin Maßnahmen in zehn Handlungsfeldern. Sie will unter anderem die Finanzierung für Start-ups stärken, Start-ups die Gewinnung von Talenten erleichtern, Gründungen einfacher und digitaler machen, Start-up-Ausgründungen aus der Wissenschaft erleichtern, die Rahmenbedingungen für gemeinwohlorientierte Start-ups verbessern sowie die Start-up-Kompetenzen für öffentliche Aufträge mobilisieren.

Am 27.7.2022 hat das Bundeskabinett die erste umfassende Start-up-Strategie einer Bundesregierung beschlossen. Mit der Start-up-Strategie sollen gezielt Start-up-Ökosysteme in Deutschland und Europa gestärkt werden, die öffentliche Verwaltung effizienter gestaltet und wichtige Projekte vorangebracht werden, etwa die mit der Energie- und Verkehrswende, dem digitalen Gesundheits- und Pflegewesen oder der Verteidigung zusammenhängen. Öffentliche Auftraggeber sollen weiter sensibilisiert werden, um die bestehenden Möglichkeiten, die das Vergaberecht bereits für innovative und unbürokratische Beschaffungen bereitstellt, mehr zu nutzen. Zudem sind auch Start-ups angehalten, sich mehr an öffentlichen Vergaben zu beteiligen.

Die Bundesregierung habe mit der Strategie einen konkreten Fahrplan aufgezeigt, schreibt das Bundeswirtschaftsministerium (BMWK) in einer Pressemitteilung, um das Ziel noch in dieser Legislaturperiode zu erreichen. Eines der zehn Handlungsfelder betrifft auch die öffentliche Auftragsvergabe. In Punkt 7 der Strategie „Start-up-Kompetenzen für öffentliche Aufträge mobilisieren“ wird das Ziel ausgegeben, Start-ups mit ihren innovativen Angeboten im öffentlichen Auftragswesen künftig deutlich stärker als bisher zu berücksichtigen. Dafür will die Bundesregierung die Vergabeverfahren vereinfachen, professionalisieren und digitalisieren. Schnelle Entscheidungen bei Vergabeverfahren der öffentlichen Hand sollen gefördert werden.

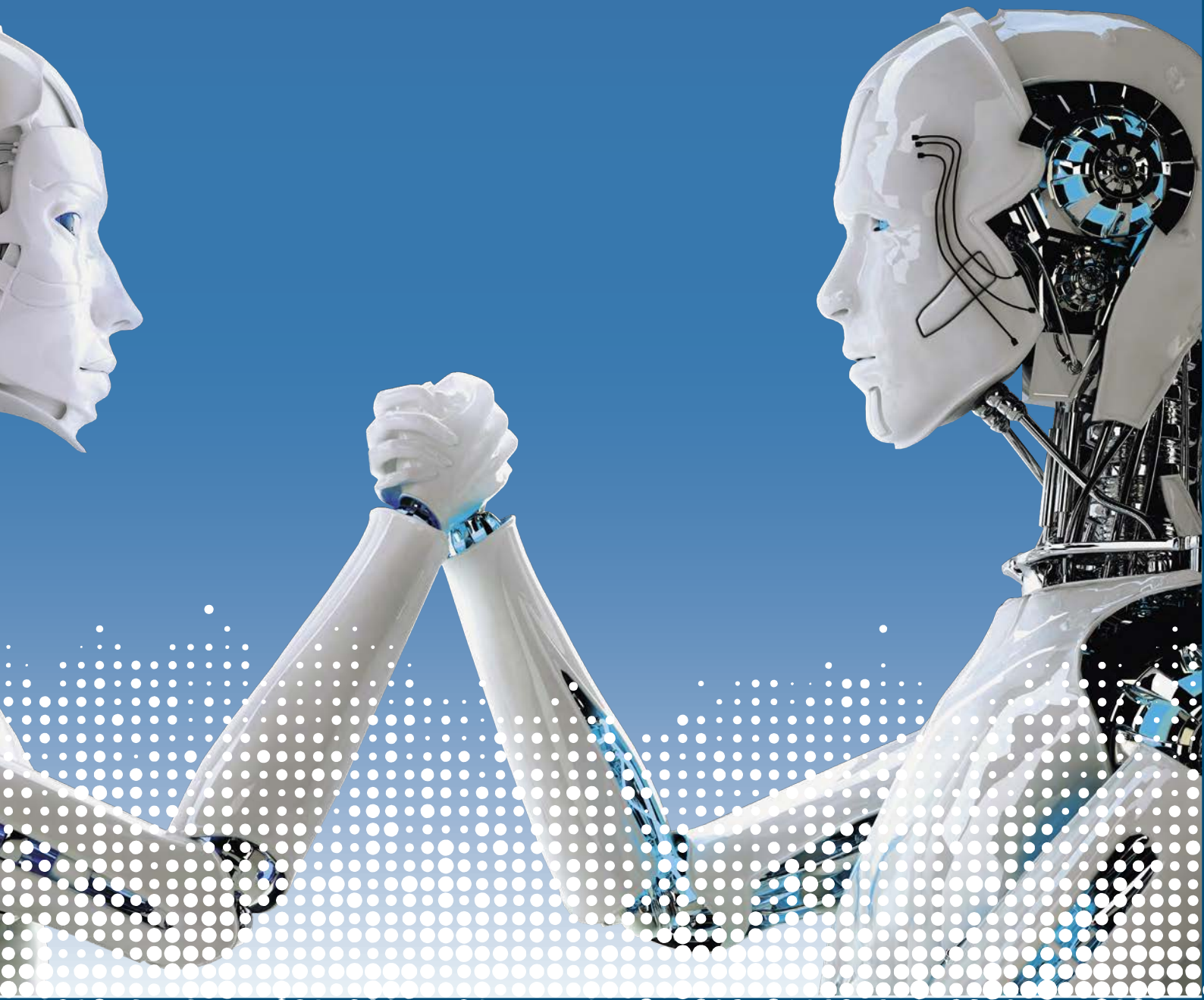
Hierzu will die Bundesregierung unter anderem einen E-Marktplatz einrichten und einen zentralen Bekanntmachungsservice installieren, über den die Bekanntmachungsdaten zu möglichst allen Vergabeverfahren in Deutschland auffindbar sind und als Open Data bereitgestellt werden. Die Bundesregierung werde bei Vergaben die rechtliche Verbindlichkeit innovativer und weiterer Aspekte (wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer) stärken, heißt es in dem Strategiepapier. Auch soll bei Beratungen des KOINNO der Fokus noch stärker auf die Instrumente der innovativen öffentlichen Beschaffung sowie auf die Mittelstandsklausel gelegt werden. Die Bundesregierung unterstütze im Übrigen das „Procurement for Government“-Programm des GovTech Campus Deutschland. Sie will systematische Evaluierungen durchführen, um die Entwicklung der Berücksichtigung von Start-ups bei öffentlichen Ausschreibungen zu erfassen.

# IV. Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO) des BMWK

*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 kostenlos.*







- 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:

Abbildung 10: Leistungen des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO)



## 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.

### INFO

#### Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (KOINNO)

berät die Beschaffungs- und Vergabestellen zum einen bei der organisatorischen Umstrukturierung hin zu einem strategischen Einkauf. Dadurch werden die Beschaffungs- und Vergabestellen oftmals erst befähigt, überhaupt innovativ einkaufen zu können. Zum anderen berät KOINNO beim Erwerb von neuen Produkten, Dienstleistungen und Systemlösungen. Die Möglichkeiten zur Beeinflussung von Kosten und Leistung sind in den frühen Phasen im Beschaffungsprozess am größten. Aus diesem Grund stehen das Bedarfsmanagement sowie die Beschaffungsmarktforschung im Mittelpunkt. Ein weiterer Fokus in der Beratung liegt auf der Vermittlung von Kompetenzen im Vergaberecht und von modernen und innovativen Vergabeverfahren. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und Start-ups beziehungsweise kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) ist dabei ebenfalls ein Schwerpunkt.

Daher wird die Teilnahme von Start-ups und innovativen kleinen und mittleren Unternehmen an innovativen öffentlichen Ausschreibungen durch Informationen und spezielle Angebote des Kompetenzzentrums unterstützt.

Die Förderung von Innovationen im öffentlichen Beschaffungswesen ist ein wichtiges Element der Wirtschafts- und Klimapolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ziele wie Ressourcenschonung und Energieeffizienz sind untrennbar mit Innovationen verbunden. Innovationen werden hier in einem mehrdimensionalen Ansatz verstanden. Zum einen als Neuheit, wenn es sich um neuartige Produkte, Lösungen oder Prozesse handelt, die es so noch nicht auf dem Markt gibt. Zum anderen als Wandel, wenn ein Produkt, eine Lösung oder ein Prozess in der Art abgewandelt werden, dass sie in einem neuen Geschäftsfeld genutzt werden können. Aber auch die Weiterentwicklung einer Institution, die sich erstmals eines bereits bestehenden Prozesses oder einer Lösung bedient, ist innovativ. Wenn sich also eine Beschaffungs- und Vergabestelle strategisch umfassend neu ausrichtet, ist dies ebenfalls als Innovationsorientierung zu werten.

An dem Punkt setzt KOINNO mit seinen kostenlosen Angeboten, Services und Veranstaltungen an. Ist eine Institution auf KOINNO aufmerksam geworden, sei es durch Empfehlungen von Kollegen, den Kontakt auf einer Veranstaltung oder die Webseite, findet zumeist ein erster Kontakt mit der Informationsstelle statt, in der der Beratungsbedarf skizziert wird. Hier erfolgt eine erste Einschätzung, wie KOINNO in diesem konkreten Fall am besten unterstützen kann.

## INFO

**Welche Voraussetzungen sind zu beachten, um von KOINNO beraten zu werden?**

Entscheidendes Kriterium ist der innovative Ansatz, die Beschaffung einer Innovation oder die Implementierung eines innovativen Prozesses, von da aus greift die Beratung. Der Fokus liegt auf den Instrumenten der innovativen öffentlichen Beschaffung, also beispielsweise dem Bedarfsmanagement, der strategischen Markterkundung, der funktionalen Leistungsbeschreibung und der Nutzung von innovativen Verfahren wie der Innovationspartnerschaft, dem wettbewerblichen Dialog und anderen Verfahren in Dialogform. Ebenfalls ist die vorkommerzielle Auftragsvergabe (Pre-Commercial-Procurement – PCP) ein geeignetes Verfahren, wenn der Bedarf noch nicht beschrieben werden kann. Die Wahl des geeigneten Verfahrens ist ebenfalls Gegenstand der Beratung durch KOINNO.

In Abhängigkeit vom Organisationsgrad der Beschaffung in der Institution finden dann die Gespräche statt. Um den Bedarf auszuloten, hat KOINNO einen Fragenkatalog entwickelt, der Auskunft gibt über den Stand der Beschaffungsstrategie, die Größe der Vergabestelle und den Umfang des Beschaffungsvolumens. Es folgen ein Sondierungsgespräch zur Absprache individueller Rahmenbedingungen, dann werden in mehreren Workshops die Potenziale und Informationen gesichtet. Diese Gespräche finden in der Regel vor Ort statt, oder auf Wunsch auch virtuell. KOINNO hilft durch konkrete Handlungsempfehlungen, die Beschaffung innovativer zu gestalten. Dabei ist es unerheblich, an welchem Ausgangspunkt die Institution steht, ob das Beschaffungswesen generell innovativer gestaltet werden soll, oder es bereits um die Umsetzung bei der Vergabe von innovativen Projekten geht.

## 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 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

## Innovationspreis

Das BMWK und der BME zeichnen jährlich beispielhafte Leistungen öffentlicher Auftraggeber bei der Beschaffung von Innovationen und der Gestaltung innovativer Beschaffungsprozesse aus. Der Innovationspreis soll innovative Projekte sichtbar machen, zur Nachahmung anregen, den Innovatoren im eigenen Haus mehr Sichtbarkeit und Mandatierung verschaffen und zu dem zum Netzwerken animieren. Darüber hinaus werden die besonderen Herausforderungen gewürdigt, die mit dem Engagement zur Innovationssteigerung in öffentlichen Institutionen verbunden sind. Hierfür erhalten die Sieger im Wettbewerb jeweils einen Gutschein für individuell einsetzbare Beratungsleistungen in Höhe von 10.000 Euro.

## Innovationsschauplätze

Diese eintägigen Kongresse bieten einen umfassenden Einblick in bestimmte Waren- / Produktgruppen (wie zum Beispiel E-Mobilität, Informations- und Kommunikationstechnik) oder konkrete Prozessthemen (wie zum Beispiel die 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 bis zu dreitägigen 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 im Bereich der Beschaffung sind oder, wenn neue Projektenherausforderungen anstehen.

## Webinare

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

## LKZ-Rechner

Anstatt alleine den Anschaffungspreis im Fokus zu haben, macht eine Berücksichtigung aller im Lebenszyklus eines Produktes anfallenden Kosten Sinn. Der Lebenszyklus-Tool-Picker zeigt für insgesamt 10 Warengruppen (unter anderem Beleuchtung, Fahrzeuge, Elektrogeräte, Büromöbel) auf, wie eine Ermittlung der Lebenszykluskosten gelingen kann. Dieses Auswahltool bietet dem Nutzer die Möglichkeit, gezielt nach Tools zu Lebenszykluskosten zu suchen, die eine oder mehrere dieser Dimension einbeziehen und warengruppenspezifisch nach bedarfsgerechten Tools zu suchen.

## KOINNOvationsplatz

Bei dem KOINNOvationsplatz handelt es sich um eine intermediäre Plattform, welche die Bereiche „Challenges“ und „Marktplatz der Innovationen“ umfasst und öffentlichen Auftraggebern sowie Anbietern (zum Beispiel Start-ups, KMU) den Austausch und die Identifikation von Innovationen erleichtern soll. Die öffentliche Verwaltung hat im Bereich „Challenges“ die Möglichkeit, ihre beschaffungsrelevanten Herausforderungen zu thematisieren – also eine „Challenge“ auszurufen – und darin Unternehmen aufzufordern, Ideen zur Lösung einzureichen. Auf dem „Marktplatz der Innovationen“ können Unternehmen ihre Lösungen für den öffentlichen Sektor präsentieren. Öffentliche Auftraggeber erhalten so einen ersten Eindruck von auf dem Markt verfügbaren Innovationen.

## KOINNOmagazin

Das halbjährlich erscheinende KOINNOmagazin widmet sich zum einen Themen aus dem Beschaffungs- und Vergabewesen, gibt Einblicke in vergaberechtliche Neuerungen und zeigt anhand von Beispielen aus der Praxis, wie innovative öffentliche Beschaffung in Deutschland funktionieren kann. Zum anderen werden die Aspekte der Zusammenarbeit mit Start-ups und innovativen KMU in den Fokus gerückt. Dabei beleuchtet das Magazin unter anderem die Chancen und Hindernisse für Unternehmen, die Fuß im öffentlichen Sektor fassen und somit erfolgreich bei öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen möchten.

## Zertifizierung

Im Rahmen der KOINNO-Zertifizierung können sich zum einen öffentliche Auftraggeber in einem dreistufigen Programm als innovative Beschaffungsinstitution und zum anderen KMU und Start-ups als innovative Anbieter zertifizieren lassen. Die Zertifizierung stellt eine offizielle Auszeichnung von Erfolgen bzw. Kenntnissen im Bereich der innovativen öffentlichen Beschaffung und eine neutrale Validierung der Innovationsorientierung der Vergabe- / Beschaffungsstelle dar.

## E-Learning

Seit der Novellierung des Vergaberechts 2016 können im Beschaffungsprozess explizit innovative Aspekte berücksichtigt werden. Was die innovative öffentliche Beschaffung eigentlich ist und wie sie in der Praxis angewendet werden kann, wird im kostenfreien KOINNO-E-Learning anschaulich anhand von über 100 Grafiken, Videos und Exkursen erklärt.

Welche Aspekte bei der Zusammenarbeit mit öffentlichen Auftraggebern beziehungsweise bei der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen zu beachten sind, können ab Mitte 2023 auch Unternehmen im KOINNO-E-Learning in vier aufeinander aufbauenden Modulen erlernen.

## Bieter All-In

Die virtuellen Bieter All-In verfolgen das Ziel, Unternehmer die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen näher zu bringen und sie als Anbieter für den öffentlichen Sektor zu unterstützen. Dafür wird das Thema öffentliche Beschaffung anhand konkreter Beispiele aus der Perspektive von KMU und Start-ups reflektiert.

## Fristenassistent

Die korrekte Festlegung der Fristen ist elementar, um ein rechtssicheres Vergabeverfahren durchführen zu können. Diese Fristen können je nach gewähltem Verfahren und der jeweiligen Vergabeordnung variieren sowie von internen Terminvorgaben beeinflusst werden. Der KOINNO-Fristenassistent eignet sich nicht nur zur Kalkulation eines konkreten Vergabeverfahrens, sondern auch zur Abschätzung der Verfahrensdauer im ersten Austausch mit dem Bedarfsträger. So kann Verständnis für die Abläufe geschaffen und zu mehr Planungssicherheit im gesamten Vergabeverfahren beigetragen werden.

## Playbook

Das Playbook enthält Informationen, Tipps und Ressourcen, die Start-ups und junge KMU beim Erschließen des öffentlichen Sektors unterstützen sollen. Die Inhalte des Playbooks fußen auf der Expertise der KOINNO-Kooperationspartner sowie Gesprächen mit Vergabepraktikern und Start-ups.

## Vergabe Wahl-O-Mat

Jedes Vergabeverfahren hat seinen eigenen Charakter mit Auswirkungen auf Wettbewerb, Innovationskraft, Schnelligkeit und Vertraulichkeit. Entscheidend ist der definierte Bedarf. Mit dem Vergabe-Wahl-O-Mat findet der Bedarfsträger und öffentliche Einkäufer in drei einfachen Schritten sein gewünschtes Vergabeverfahren. Nach Festlegung von vier Merkmalen, werden alle Informationen dazu übermittelt, welche Tatbestände vorliegen müssen. Der Vergabe Wahl-O-Mat stellt die Grundlage, um Bedarf neu zu denken.

