

# Innovative Beschaffung – ein Weg zu mehr Innovationen in Deutschland

Preis „Innovation schafft Vorsprung“ zeichnet innovative Lösungen in der öffentlichen Auftragsvergabe aus

Die Vergaberechtsreform 2016 hat den Weg geebnet, um das große Potenzial der innovativen Beschaffung für mehr Innovationen in Deutschland noch stärker zu nutzen als bisher. Hierzu bietet das Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung (KOINNO) allen öffentlichen Beschaffungsstellen umfangreiche Unterstützungsangebote.



## Das Leistungsvermögen der öffentlichen Beschaffung besser nutzen

Mit der am 16. April 2016 in Kraft getretenen Reform wurde die öffentliche Auftragsvergabe in Deutschland auf Grundlage des neuen EU-Vergaberechts umfassend modernisiert. Sie verfolgt das Ziel, die Vergabeverfahren effizienter, einfacher und flexibler zu gestalten. Darüber hinaus sollen Vergabestellen bei Auftragsvergaben verstärkt auch strategische Ziele berücksichtigen. Hierzu gehört neben sozialen und ökologischen Kriterien auch die Förderung von Innovationen. Denn das Potenzial von innovativen Beschaffungen wird in Deutschland noch unterschätzt.

Eine **Innovation** ist die Umsetzung eines neuen oder signifikant verbesserten Produktes oder Verfahrens, einer neuen Marketing-Methode oder einer neuen Organisationsmethode in Geschäftspraktiken, Arbeitsplatzgestaltung oder Außenbeziehungen.

**Innovative öffentliche Beschaffung** orientiert sich hier an dem Begriff „innovative Beschaffung“ (innovative procurement) der Europäischen Kommission (2006) und der „innovationsfreundlichen Beschaffung“ (innovation-friendly public procurement) von Uyarra & Flanagan (2010) sowie Knutsson & Thomasson (2013). Innovative öffentliche Beschaffung beinhaltet zum einen das Ziel der Beschaffung von innovativen Produkten und Dienstleistungen, um dadurch sowohl Innovationen als auch effiziente öffentliche Aufgabenerfüllung zu fördern. Zum anderen soll der Beschaffungsprozess selbst innovativ ausgestaltet sein, z. B. durch den Einsatz verschiedener Technologien, Management-Tools und organisatorischer Maßnahmen.

Quelle: Konzeption einer „innovativen öffentlichen Beschaffung“, S. 8 u. 20; [http://bit.ly/Konzept\\_ioeb](http://bit.ly/Konzept_ioeb)

## Studie zum innovationsrelevanten Beschaffungsvolumen des öffentlichen Sektors

Bisher konnte das Einkaufsvolumen der öffentlichen Hand, das für die Förderung von Innovationen zur Verfügung stehen könnte, kaum verlässlich geschätzt werden. Es fehlten ausreichend amtliche Statistiken. Die bisherigen Schätzungen waren unzureichend und variierten sehr stark.<sup>1</sup>

Im Jahre 2016 analysierten das Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung (KOINNO) und die Universität der Bundeswehr München, Forschungszentrum für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöb), in einer Studie die Bedeutung des öffentlichen Einkaufs für die Förderung von Innovationen.

Die Studie ermittelt ein gesamtes Beschaffungsvolumen der öffentlichen Stellen in Deutschland von ca. 350 Milliarden Euro. Dabei kann der potenzielle Anteil innovativer

Produkte je nach Vergabestelle variieren; er liegt gemittelt jedoch bei 12 bis 15 Prozent des Beschaffungsvolumens. Damit ergibt sich – konservativ geschätzt – ein innovationsrelevantes Beschaffungsvolumen von ca. 40 bis 50 Milliarden Euro pro Jahr, das für die Innovationsförderung strategisch eingesetzt werden könnte.<sup>2</sup>

Eine kostenneutrale Umsteuerung des Einkaufs von herkömmlichen Produkten und Dienstleistungen in innovative Produkte und Dienstleistungen von nur einem Prozent (des gesamten Beschaffungsvolumens) würde demnach eine zusätzliche innovationsrelevante Nachfrage von ca. 3,5 Milliarden Euro nach sich ziehen – mehr als die jährlichen Fördermittel des Bundes an die gewerbliche Wirtschaft für Forschungs- und Innovationsleistungen.<sup>3</sup>

Indem öffentliche Stellen durch die Beschaffung innovativer Produkte und Dienstleistungen gewissermaßen als „early adopter“ auftreten, können sie zudem Referenzen

Abbildung 1: Vorgehensmethodik im Rahmen der Studie zum innovationsrelevanten Beschaffungsvolumen



Quelle: Studie „Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors“

- Beispielsweise schwanken die Angaben zum Gesamtbeschaffungsvolumen der öffentlichen Hand zwischen 116 Milliarden Euro für 2005 bis 450 Milliarden Euro für 2008 (vgl. Studie „Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors“ von KOINNO und der Universität der Bundeswehr München vom Oktober 2016; S. 8; [http://bit.ly/Studie\\_Beschaffung](http://bit.ly/Studie_Beschaffung)).
- Studie „Ermittlung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens des öffentlichen Sektors“; S. 7.
- Die FuE-Ausgaben des Bundes an die gewerbliche Wirtschaft betragen ca. 2,22 Milliarden Euro im Jahre 2014; Quelle: Bundesbericht für Forschung und Innovation (BUFI) (2016).



schaffen und so die Vermarktung des Produktes an Dritte unterstützen. Damit ergeben sich Multiplikatoreffekte: Innovationen können sich schneller ausbreiten.

Ein wichtiges Instrument, um in der öffentlichen Auftragsvergabe Raum für innovative Lösungen zu schaffen, sind funktionale Leistungsbeschreibungen. Sie eröffnen dem Bieter mehr Spielraum für die Angebotsgestaltung. Werden zum Beispiel neue Straßenbeleuchtungen über funktionale Leistungsbeschreibungen ausgeschrieben, werden gegebenenfalls Energie- oder Beschaffungskosten eingespart. So werden Straßen ausgeschrieben, die in einem Zeitraum von x Stunden pro Tag mit einer gewissen Beleuchtungsstärke illuminiert werden sollen. Wie das geschieht, wird dem Anbieter überlassen. Ebenso können Ausschreibungen für innovative, vorher nicht geplante Angebote offengehalten werden, indem z. B. Nebenangebote zugelassen werden.

Eine stärker auf Innovationen ausgerichtete staatliche Nachfrage ist daher auch wichtiger Bestandteil der Hightech-Strategie und der Digitalen Agenda der Bundesregierung.



### Kompetenzzentrum Innovative Beschaffung (KOINNO)

Das BMWi hat den Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) bereits 2013 damit beauftragt, KOINNO aufzubauen und zu betreiben. Mit Unterstützung von KOINNO werden öffentliche Auftraggeber durch Informationen, nutzergerechte Veranstaltungen, gute Beispiele und Einzelberatungen dazu angehalten, verstärkt innovative Produkte und Dienstleistungen zu beschaffen.

Bei der Neubeauftragung von KOINNO ab dem 01. Januar 2017 wurden die Anregungen der vorangegangenen Evaluation<sup>4</sup> berücksichtigt. Zukünftig werden die Anzahl und die Effektivität der Veranstaltungen erhöht und die Einzelberatungen intensiviert. Auch werden künftig die strategischen Entscheider wie Bürgermeister, Stadtdirektoren, Behördenleiter, Leiter kommunaler Unternehmen etc. direkt angesprochen. Durch die Einbeziehung der strategischen Entscheider soll der Mentalitäts- und Kulturwandel in den Beschaffungsstellen unterstützt bzw. überhaupt erst ermöglicht werden. Denn die strategischen Entscheider legen fest, was eingekauft wird bzw. wie der Beschaffungsprozess organisiert ist. Es ist wichtig, dass der Einkauf als strategische Funktion wahrgenommen wird.

Um Synergieeffekte zusammen mit dem strategischen Ziel „Nachhaltigkeit“ zu erzielen, wird die Zusammenarbeit mit der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung, die beim Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Inneren (BeschA) angesiedelt ist, verstärkt.

Die KOINNO-Aktivitäten werden zukünftig auch international ausgerichtet. So soll den Beschaffern geholfen werden, EU-Fördermittel für Forschungs- und Entwicklungsprojekte einzuwerben. Außerdem wird KOINNO zusammen mit einigen anderen Kompetenzzentren ein europäisches Netzwerk aufbauen. Damit sollen z. B. grenzüberschreitende Beschaffungen ermöglicht und so Kosten gesenkt werden.

4 [http://bit.ly/Evaluation\\_KOINNO](http://bit.ly/Evaluation_KOINNO)

## Der Blick über den Tellerrand – Lernen von anderen

Es gibt bereits gute innovative Beschaffungsprozesse und viele Beispiele für die Beschaffung von innovativen Produkten und Dienstleistungen. Fast alle haben eins gemein: Jede Institution hat ihren Fahrplan zur Umsetzung ihrer Idee individuell erarbeitet. Oftmals mussten die Beteiligten allein die Hürden überwinden lernen – ohne sich mit anderen Beschaffern mit mehr Erfahrungen in Verbindung zu setzen. Hier möchte KOINNO ansetzen, damit die Erfahrungen Einzelner von anderen genutzt werden können.

### Ausgezeichnete innovative Beschaffungen 2017

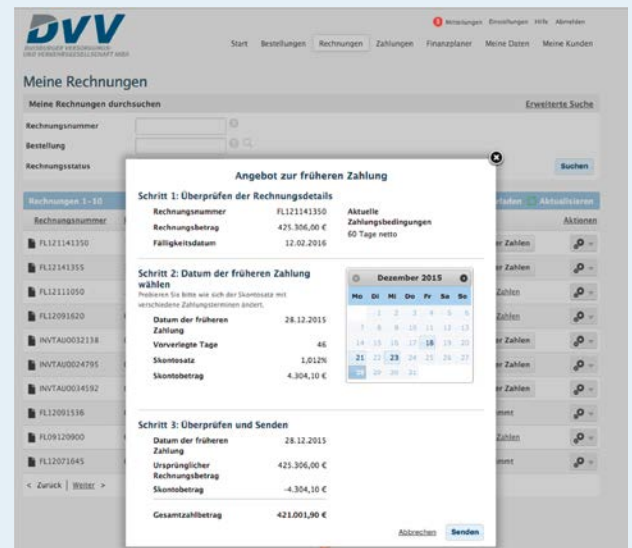
Ausgezeichnete Lösungen werden unter dem Motto „Innovation schafft Vorsprung“ seit nunmehr zwölf Jahren durch den BME prämiert. Das BMWi hat 2013 die Schirmherrschaft über diesen Preis übernommen.

In diesem Jahr werden drei Institutionen für herausragende neue Beschaffungen bzw. Beschaffungsprozesse ausgezeichnet. Dabei wird Beschaffung ganzheitlich von der Konzeption des Einkaufs bis zur Rechnungslegung betrachtet.

Der erste Preisträger ist die **Duisburger Verkehrs- und Versorgungsgesellschaft mbH (DVV)**, die für eine Innovation im Beschaffungsprozess ausgezeichnet wird. Diese Innovation betrifft das Rechnungs- und Liquiditätsmanagement und bringt sowohl für das öffentliche Unternehmen als auch für seine Lieferanten Vorteile und stärkt damit die regionale Wirtschaft.

Die DVV ist ein lokaler Energiedienstleister. Unter seinen mehr als 2.800 Lieferanten sind viele kleine und mittelständische Betriebe aus der Region. Der Zugang zu Liquidität und Kapital zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes ist für die DVV und ihre Zulieferer sehr wichtig, denn die Region befindet sich in einer wirtschaftlich angespannten Lage. So hat die DVV ein Lieferantenportal eingeführt, auf dem täglich ein Betrag von 500.000 Euro an Liquidität zur Verfügung gestellt wird. Die Teilnahme an der Plattform ist für die Lieferanten freiwillig und kostenfrei. Über die Plattform bietet die DVV nach Prüfung und Freigabe dem Lieferanten die Rechnung für eine frühe Bezahlung an. Als Gegenleistung verringert sich der Rechnungsbetrag um einen abgestimmten Zinssatz (Skonto). Der Lieferant kann

Abbildung 2: Lieferantenansicht zur Anforderung einer Rechnung



Quelle: Bewerbung der DVV zum Preis „Innovation schafft Vorsprung“, Stand 27.06.2016

das Angebot annehmen und dadurch schneller liquide Mittel erhalten. Der Vorteil für die DVV besteht in einem zusätzlichen Skontoertrag (vgl. Abbildung 2).

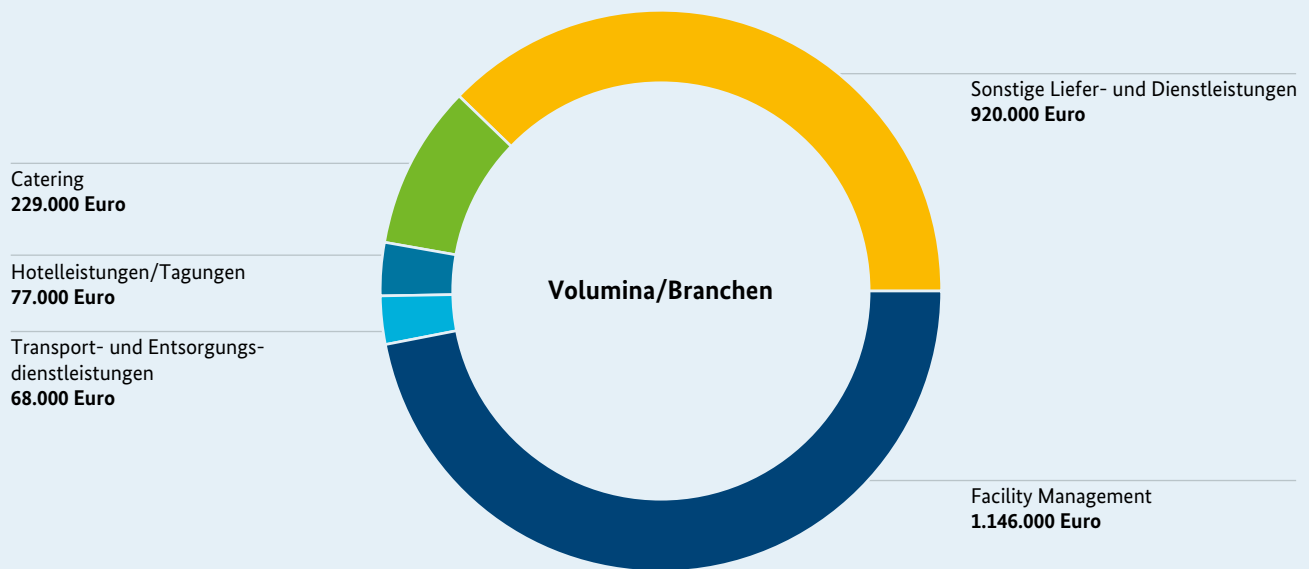
Dadurch kann die DVV ihre Unternehmensergebnisse verbessern und gleichzeitig erhalten die Lieferanten Unterstützung bei Liquiditätsengpässen. Ebenso konnten durch den verbesserten Purchase-to-Pay-Prozess<sup>5</sup> die Lieferkette gestärkt und Anfragen der Lieferanten zum Rechnungsstatus reduziert werden.

Des Weiteren wurde das Konzept „Inklusiver Einkauf“ des **Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL)** prämiert. Dabei handelt es sich um mehr als nur einen innovativen Beschaffungsprozess, nämlich um die Umsetzung des gesetzgeberischen Willens zur Berücksichtigung des Ziels der Inklusion bei der öffentlichen Beschaffung. Darüber hinaus ist es auch wirtschaftlich sinnvoll.

Der LWL ist ein Kommunalverband und setzt sich u. a. für die Belange von Menschen mit Behinderungen ein. Die Beschäftigung von Abgängern aus Förderschulen und Wechslern aus Werkstätten für Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt gelingt vor allem in Integrationsunternehmen. Diese schaffen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für Menschen mit einer

5 Wörtlich: Einkauf-bis-Bezahlung-Prozess.

**Abbildung 3: Aufträge an Integrationsunternehmen nach Branchen im Zeitraum 01.01.2014 bis 30.06.2016 mit einem Gesamtvolumen von 2,44 Millionen Euro**



Quelle: Bewerbung des LWL zum Preis „Innovation schafft Vorsprung“, Stand 24.10.2016

Schwerbehinderung, oftmals als dauerhaften Arbeitsplatz. Als rechtlich und wirtschaftlich selbständige Unternehmen müssen sich Integrationsunternehmen auch auf dem freien Markt behaupten. In der Regel sind es kleine und mittelständische, regional agierende Unternehmen.

Da das novellierte Vergaberecht ausdrücklich die Berücksichtigung sozialer Belange vorsieht, hat der LWL eine Beschaffungsstrategie entwickelt, um Integrationsunternehmen verstärkt zu berücksichtigen. Von der Bedarfsdefinition und der Marktrecherche über die Wahl der Vergabeart und die Festlegung der Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Formulierung vertraglicher Ausführungsbestimmungen<sup>6</sup> werden die Möglichkeiten zur direkten und indirekten Bevorzugung von Integrationsunternehmen bei jedem Auftrag des LWL genutzt.

Mit seiner neuen Beschaffungsstrategie konnte der LWL die Inklusion signifikant vorantreiben: Seit 2008 ist die Anzahl der Integrationsunternehmen in Westfalen-Lippe von 57 auf 158 gestiegen. Durch die verstärkte Beauftragung von Integrationsunternehmen trägt der LWL zur Entwicklung eines funktionierenden inklusiven Arbeitsmarktes bei. Die Integrationsunternehmen werden motiviert, sich

bedarfs- und wettbewerbsorientiert weiterzuentwickeln. Innovativ ist auch der ganzheitliche Ansatz der Beschaffungsstrategie: Der Anreiz für Integrationsunternehmen, durch stärkere Berücksichtigung bei öffentlichen Aufträgen mehr behinderte Menschen zu beschäftigen, spart Kosten bei den Sozialausgaben. Gleichzeitig steigt die Zufriedenheit der behinderten Menschen durch die Teilnahme am ersten Arbeitsmarkt und die Anerkennung als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit.

Dem dritten Preisträger, der **Polizei Sachsen**, ist es gelungen, durch die Integration von Elektrofahrzeugen in den traditionellen Fuhrpark die Klimaschutzziele der Bundesregierung zu unterstützen. Elektrofahrzeuge werden vor allem als Funkstreifenwagen eingesetzt, die in der Öffentlichkeit sichtbar sind.

In einer ersten Projektphase erfolgte die Erprobung durch den Testbetrieb mit zehn geleasteten Smart Fortwo Electric Drive (Smart ED) Fahrzeugen. Die Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden führte die Begleitforschung durch. Mit Hilfe von Energiemengenzählern konnten u. a. das Routenprofil, der Energieverbrauch während des Ladevorganges und der Fahrten erfasst und somit Energiebilanzen

<sup>6</sup> Z. B. Einsatz von Menschen mit Behinderung bei der Auftragsdurchführung mindestens 25 Prozent.



Abbildung 4



sowie die Wirtschaftlichkeit ermittelt werden. Testnutzer waren Bürgerpolizisten und Stabsmitarbeiter der Polizeidirektionen in der Tagesschicht.

Im nächsten Schritt wurde ein erweiterter Probetrieb initiiert. Die Projektgruppe „Elektromobilität Polizei Sachsen“ wurde damit beauftragt, Elektrofahrzeuge zu beschaffen, diese in den Landesfuhrpark der sächsischen Polizei zu integrieren und den Aufbau nötiger Ladeinfrastruktur vorzubereiten. Dazu zählten auch die Auswahl eines geeigneten Nutzerkreises, die Auswahl geeigneter Elektrofahrzeuge und die Durchführung einer Standortanalyse zum Aufbau einer Ladeinfrastruktur. Unterstützt wurde die Polizei Sachsen mit Fördermitteln der Sächsischen Energieagentur GmbH.

Als Nutzergruppen wurden die im Tagdienst eingesetzten Bürgerpolizisten, der Kurierdienst und der Kriminaldienst der Polizeireviere ausgewählt. Diese erfüllten die vorher definierte Voraussetzung: Ein-Schicht-Betrieb mit plan-

baren Strecken bis zu ca. 100 Kilometern/Tag. Die Fahrzeuge haben eine Reichweite von mindestens 140 Kilometern, Lademöglichkeiten nach DIN EN 62196 Typ 2 und verfügen über eine Haushaltssteckdose. Die Fahrzeuge wurden polizeitypisch ausgerüstet und beschriftet. Entsprechend den Fahrzeugstandorten erfolgte der Bau der Ladeinfrastruktur in Form von 44 Ladesäulen. An den Ladestationen wird der Energiemengenverbrauch der einzelnen Fahrzeuge erhoben. Alle Mitarbeiter, die die Elektrofahrzeuge führen oder Dienstleistungen am Fahrzeug erbringen, müssen eine entsprechende Zertifizierungsstufe erhalten. Im Projektzeitraum wird das Nutzungsverhalten durch Interviews, die Laufleistung der Elektrofahrzeuge durch das Führen eines speziellen Fahrtenbuches und die Wirtschaftlichkeit anhand verschiedener Faktoren untersucht. Ein weiterer Projektantrag besteht in der Schaffung eines Abrechnungssystems für den Betrieb von Elektrofahrzeugen in der öffentlichen Verwaltung (Ermittlung einer Kilometerpauschale). Mit Ergebnissen ist bis Mitte 2018 zu rechnen.

Diese Beispiele der Preisträger der vergangenen Jahre zeigen, dass es öffentliche Beschaffer gibt, die ihr Beschaffungsvolumen zur Innovationsförderung nutzen und sich damit gleichzeitig für die Zukunft besser aufstellen. Es ist zu wünschen, dass ihre Anstöße Nachahmer finden und andere innovative Vorhaben inspirieren.

Kontakt: Cindy Lauke

Referat: Grundsatzfragen der nationalen und internationalen Innovations- und Technologiepolitik