

Erfassung des aktuellen Standes der innovativen öffentlichen Beschaffung in Deutschland 2016 – Darstellung der wichtigsten Ergebnisse

KOINNO – Kompetenzzentrum innovative Beschaffung des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

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

Autoren:

Markus Schaupp

Prof. Dr. Michael Eßig

Neubiberg, 07. Oktober 2016

Inhaltsverzeichnis

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

1 Ziele, Aufbau und Vorgehen

Das übergeordnete Ziel der im Zeitraum von Mitte Januar bis Mitte März 2016 durchgeführten Umfrage des Kompetenzzentrums innovative Beschaffung (KOINNO) und des Forschungszentrums für Recht und Management öffentlicher Beschaffung (FoRMöB) der Universität der Bundeswehr München, war die Erfassung des aktuellen Standes (Status Quo) der innovativen öffentlichen Beschaffung (IÖB) in Deutschland bzw. die Erhebung eines umfassenden Meinungsbildes möglichst vieler der geschätzt 30.000 Vergabestellen zu diesem Thema.

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

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

Folgender zeitlicher Ablauf war Grundlage zur Durchführung der Umfrage:

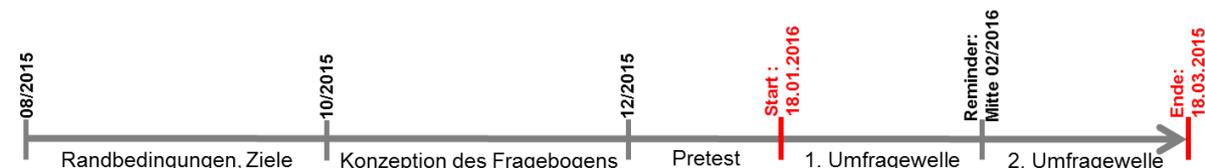


Abbildung 1: Zeitlicher Ablauf der Umfrage

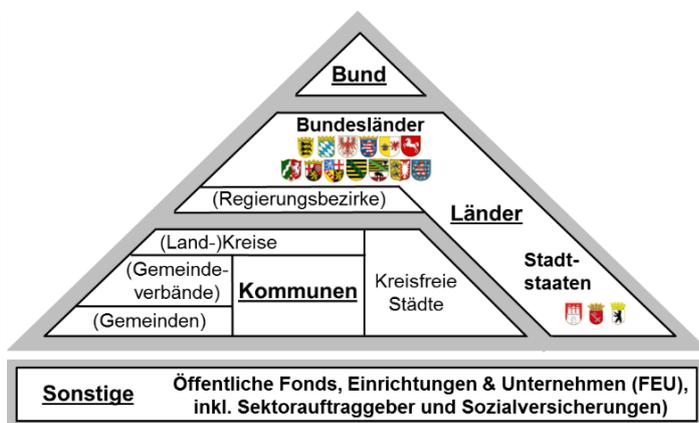


Abbildung 2: Die Grundgesamtheit öffentlicher Auftraggeber

Als Zielgruppe bzw. Grundgesamtheit waren alle Beschaffungsstellen öffentl. Auftraggeber relevant (geschätzt ca. 30.000). Diese verteilen sich grundsätzlich auf die Gebietskörperschaften von Bund, Länder und Kommunen sowie auf den Bereich der Sonstigen, inkl. öffentlicher Unternehmen, Sozialversicherungen und Sektorauftraggebern. Insgesamt konnte so ein Verteiler von über 15.000 Email-Adressen generiert werden, welche im Zuge der Befragung kontaktiert wurden.

2 Ergebnisauswertung

2.1 Allgemein

Insgesamt wurden 15.418 verschiedene Email-Adressen angeschrieben. Hiervon mussten allerdings über 6.000 Email-Adressen eliminiert werden, da entweder Fehlermeldungen oder Meldungen über die Unzustellbarkeit empfangen wurden bzw. das Email-Anschreiben vom Spam-Filter abgefangen wurde. Somit ergibt sich ein bereinigter Verteiler von 9.368 Email-Adressen. Hiervon wurde von 1.906 Kontakten die Umfrage aufgerufen und von bis zu 440 Teilnehmern eine Antwort abgegeben. Somit ergeben sich die in der untenstehenden Tabelle ersichtlichen Rücklauf- und Ausschöpfungsquoten:

Kompletter Verteiler	Bereinigter Verteiler	Netto-Beteiligung	Rückläufer
15.418	9.368	1.906	Bis zu 440
	Ausschöpfungsquote:		Rücklaufquote:
Komplett:	12,4%		2,9%
Bereinigt:	20,3%		4,7%

Tabelle 1: Rücklauf- und Ausschöpfungsquote der Umfrage

Neben der akzeptablen Rücklaufquote konnte zudem eine sehr breite Verteilung der Umfrageteilnehmer über die verschiedenen Verwaltungsbereiche bzw. Gebietskörperschaften, über die Beschaffungsbereiche und die verschiedenen Anspruchsgruppen der Beschaffungsstellen erreicht werden:

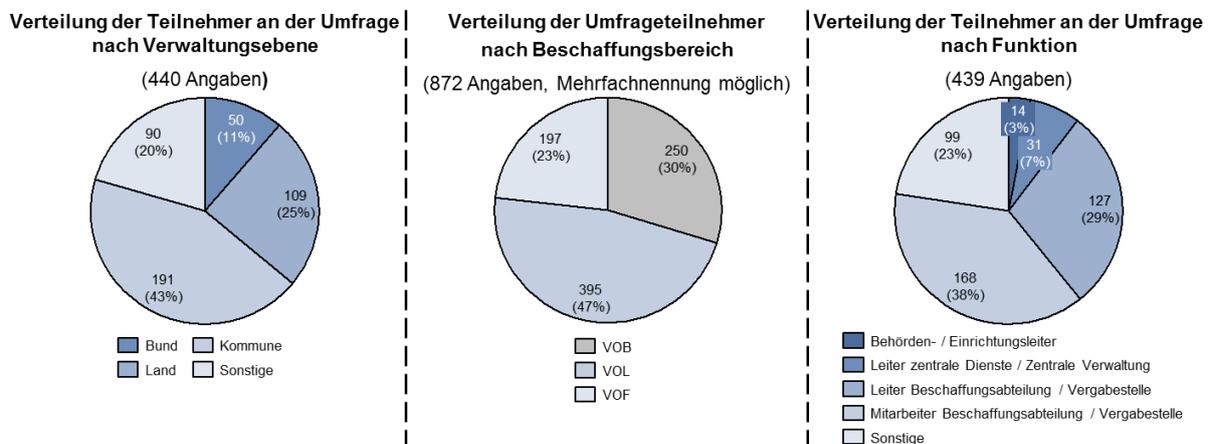


Abbildung 3: Verteilung der Umfrageteilnehmer

Somit sollten die vorliegenden Ergebnisse der Umfrage einen sehr guten und repräsentativen Querschnitt der öffentlichen Beschaffungslandschaft darstellen, da auch die wissenschaftlichen Gütekriterien der Objektivität, Reliabilität und Validität im Zuge der Fragebogenerstellung und Durchführung der Umfrage zu Grunde gelegt wurden.

2.2 Strategische Aspekte im Zielsystem der öffentlichen Beschaffung

Im Zuge der Novellierung des Vergaberechts hat der Gesetzgeber die Berücksichtigung strategischer Ziele explizit vorgesehen und wird in der Gesetzesbegründung vom Deutschen Bundestag folgendermaßen beschrieben: „Durch die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU wird die Einbeziehung strategischer Ziele bei der Beschaffung umfassend gestärkt. In jeder Phase eines Verfahrens, von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen, können qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative (nachhaltige) Aspekte einbezogen werden.“¹ In der öffentlichen Beschaffungslandschaft sind diese Ziele allerdings noch nicht durchgehend umgesetzt. So befinden sich die strategischen Ziele, genauer soziale und Umwelt-Ziele, die Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen und vor allem die Bereitstellung von innovativen Produkten und die Innovationsförderung am absoluten unteren Ende im Zielkatalog öffentlicher Beschaffungsstellen:



Abbildung 4: Strategische Ziele im Zielsystem öffentlicher Beschaffungsstellen

2.3 Die Beschaffungsstrategie in der öffentlichen Beschaffung

Ursache für den beschriebenen Mangel an Bedeutung von strategischen Zielsystem öffentlicher Beschaffungsstellen könnte zum Einen sein, dass in lediglich knapp 50% der befragten Beschaffungsstellen überhaupt eine Beschaffungsstrategie existiert:

Existiert eine Beschaffungsstrategie in ihrer Einkaufsabteilung? (440 Angaben)

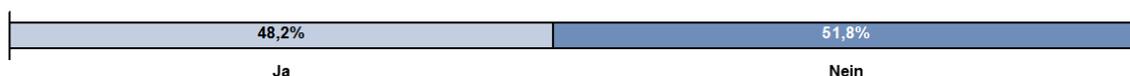


Abbildung 5: Existenz einer Beschaffungsstrategie innerhalb öffentlicher Beschaffungsstellen

¹ Deutscher Bundestag (2016), Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts, S. 68

Zudem sind in dem Falle, dass eine Beschaffungsstrategie in der Vergabestelle existiert zwar häufig explizit die Ziele definiert, die Etablierung innovativer Prozesse und noch wichtiger der Einkauf innovativer Produkte findet häufig nicht Eingang in die Strategie und den zugehörigen Zielkatalog:

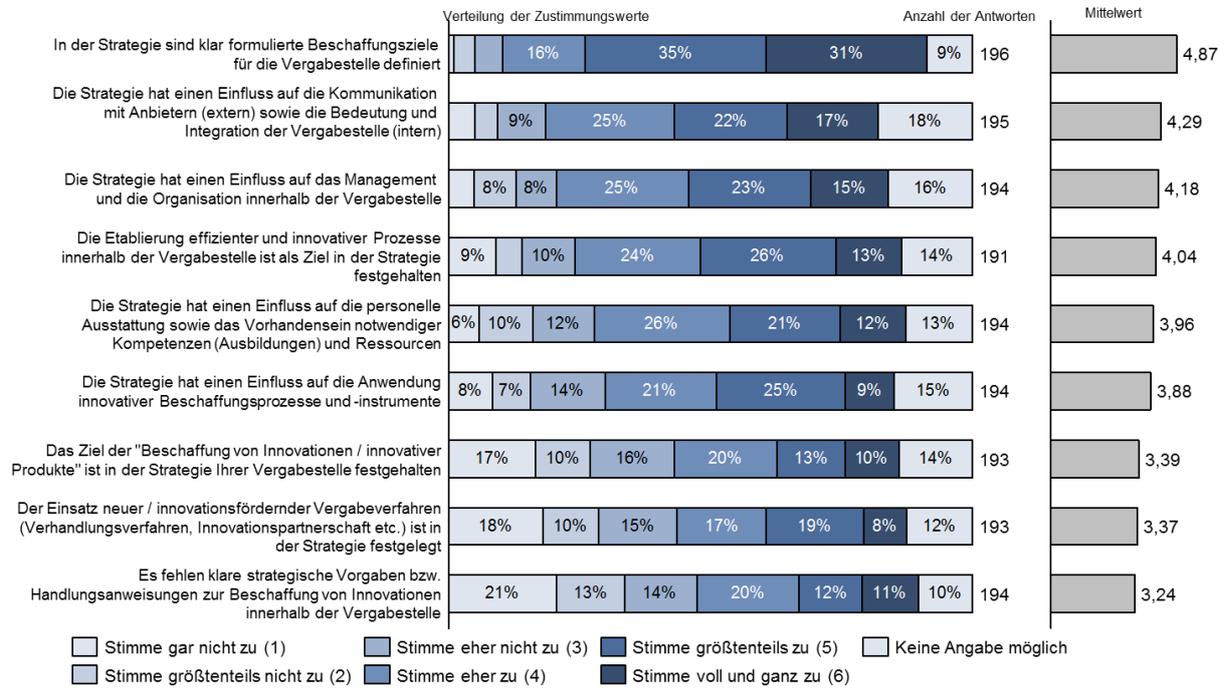


Abbildung 6: Inhalte der Beschaffungsstrategie öffentlicher Beschaffungsstellen

2.4 Die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden

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

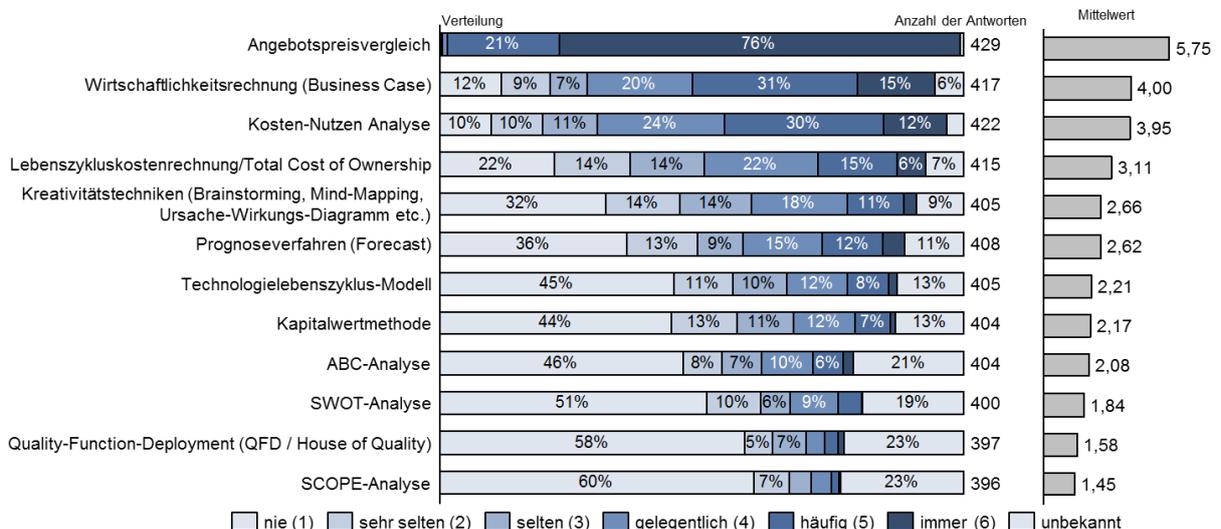


Abbildung 7: Die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden in den Beschaffungsstellen

2.5 Mehrwert und Eigenschaften innovativer Produkte

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

Haben Sie in der Vergangenheit schon innovative Produkte beschafft? (440 Angaben)

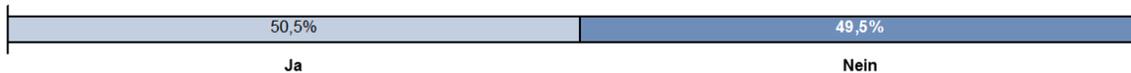


Abbildung 8: Erfahrung mit der Beschaffung von innovativen Produkten

Bezüglich der Eigenschaften bzw. dem Mehrwert der beschafften Innovationen, wurden diese vornehmlich als Langfristig kostensparender bzw. effizienter bewertet:

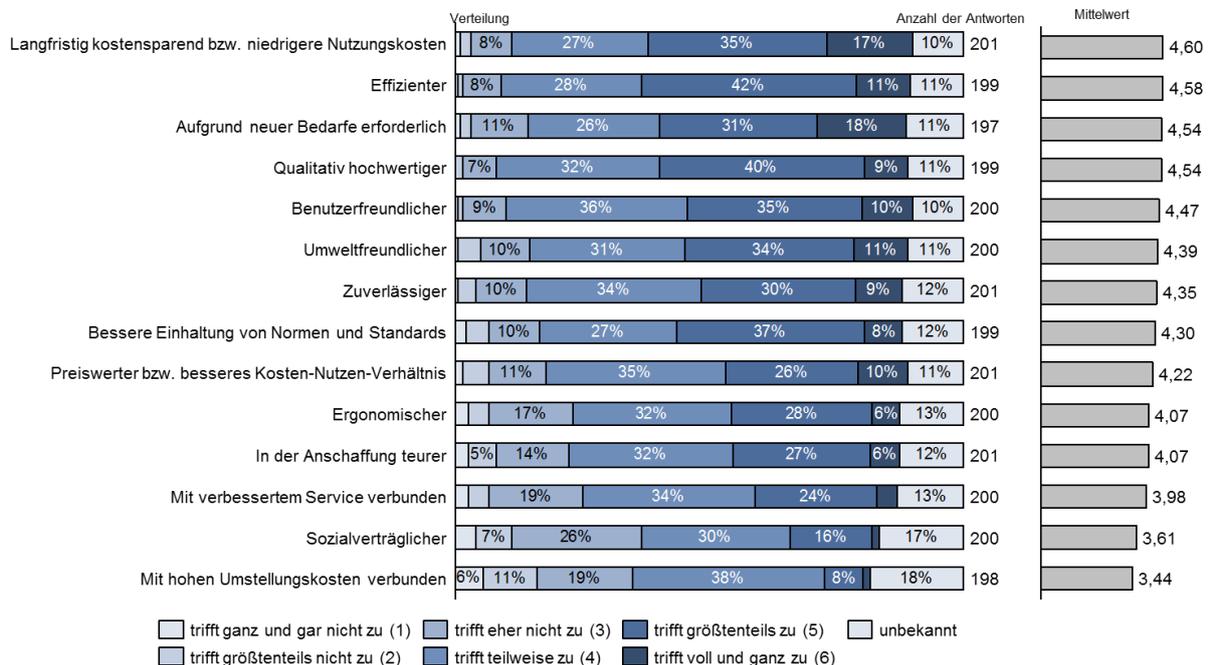


Abbildung 9: Eigenschaften bisher beschaffter innovativer Produkte & Lösungen

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

2.6 Die Berücksichtigung von Innovationen im öffentlichen Beschaffungsprozess

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

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

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

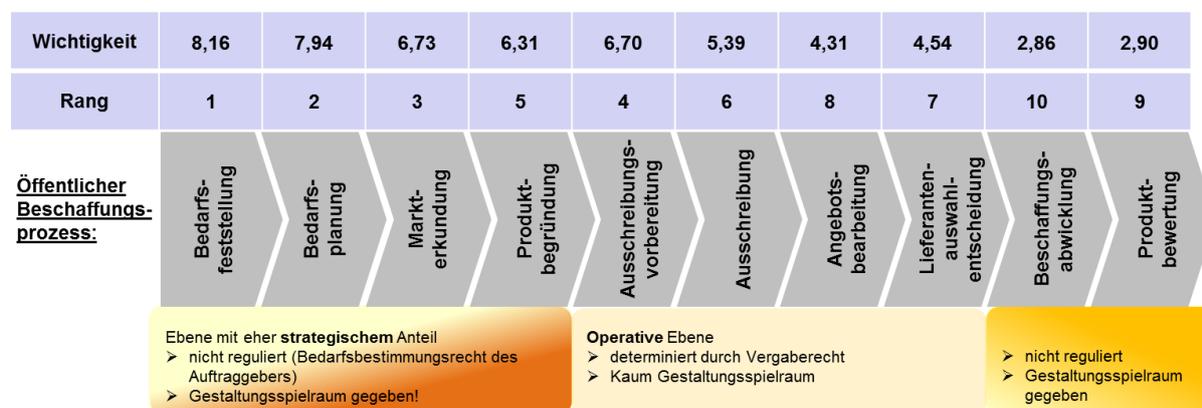


Abbildung 10: Der Einfluss der öffentl. Beschaffungsprozess-Phasen auf ein innovatives Endergebnis

2.7 Treiber der innovativen öffentlichen Beschaffung

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

Zur Beantwortung dieser Fragestellung wurde im Vorfeld der Studie zunächst aus der wissenschaftlichen Zeitschriften-Literatur herausgearbeitet, welche Hebel/Treiber der innovativen öffentlichen Beschaffung im Zuge des wissenschaftlichen Diskurses vorgebracht wurden. Auf Basis dieser Analyse wurden 35 verschiedene Treiber ermittelt, die sich ganz grob in die Management-Bereiche „Beziehung und Kommunikation“, „Methoden und Instrumente“, „Kultur, Organisation & Management“ sowie „Personal und Kompetenzen“ aufteilen lassen. Diese wurden durch die Umfrageteilnehmer anhand ihrer Bedeutung für die Beschaffung von innovativen Produkten eingeschätzt und gleichzeitig hinsichtlich der Häufigkeit der Anwendung dieser Treiber bzw. dem Vorhandensein innerhalb der Beschaffungsstelle bewertet (siehe Abbildung auf der Folgeseite). Es lässt sich bspw. erkennen, dass technisches Wissen, Beschaffungsmarktwissen und eine klare Zielvorgabe des Managements wichtig für die Beschaffung innovativer Produkte sind, diese Instrumente aber vergleichsweise selten zur Anwendung kommen. Auf Basis dieser Ergebnisse lässt sich zum einen ein Schulungsbedarf auf Seiten der Mitarbeiter ableiten, wenn das Ziel der Beschaffung innovativer Produkte weiterverfolgt werden soll. Zum anderen ist es zwingend notwendig klare Zielvorgaben für die operativen Beschaffer, bspw. in Form einer klaren und eindeutigen Beschaffungsstrategie, zu schaffen. Ebenso ist ersichtlich, dass die Vermittlung von Erfahrungen und Wissen im Zuge der Beschaffung von Innovationen (bspw. durch Schulungen, Fallstudien) noch ein unterentwickeltes aber vielsprechendes Instrument zur Förderung der innovativen Beschaffung darstellt. Genau dieses Ziel verfolgt KOINNO im Rahmen seiner Aktivitäten. In der folgenden Abbildung sind alle Treiber nach Rangreihung ihrer Bedeutung dargestellt:



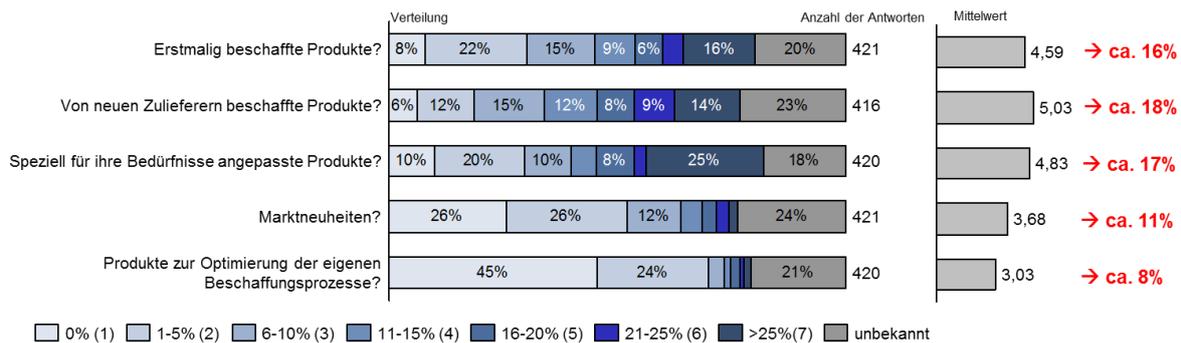
Bedeutung: Ist völlig unwichtig (1); Ist größtenteils unwichtig (2); Ist eher unwichtig (3); Ist eher wichtig (4); Ist größtenteils wichtig (5); Ist seer wichtig (6) | **Häufigkeit:** nie (1); sehr selten (2); selten (3); gelegentlich (4); häufig (5); immer (6)

2.8 Der Hebel der innovativen öffentlichen Beschaffung

Anhand der untenstehenden Ergebnisse der ersten Fragestellung (Frage 1) zur Erfassung des innovationsrelevanten Anteils am Beschaffungsvolumen, lässt sich ableiten, dass bis zu 18% des Beschaffungsvolumens auf inkrementelle Innovationen verfallen könnten, welche sich zu meist in „von neuen Zulieferern beschaffte“ und „speziell an die Bedürfnisse angepasste“ Produkte niederschlagen. Auf radikale Innovationen, welche üblicherweise „Marktneuheiten“ bzw. „erstmalig beschaffte Produkte“ sind, könnten ca. 11 bis 16% verfallen. Da im Verständnis der innovativen Beschaffung auch „Produkte zur Optimierung der eigenen Beschaffungsprozesse“ relevant sind, wurde dieser Punkt ebenfalls abgefragt und durchschnittlich mit ca. 8% des Beschaffungsvolumens bewertet. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass große Schnittmengen zwischen den Antwortmöglichkeiten bzw. den verschiedenen Innovationsbereichen auftreten. Bspw. kann ein beschafftes Produkt sowohl von einem neuen Zulieferer beschafft werden, eine Marktneuheit sein und gleichzeitig zur Optimierung der eigenen Beschaffungsprozesse herangezogen werden, weshalb sich die Prozentzahlen nicht einfach addieren lassen. Realistischer ist, eher die Annahme eines konsolidierten innovationsrelevanten Anteils des Beschaffungsvolumens zwischen 10 - 25%, sprich bei einem öffentlichen Gesamtbeschaffungsvolumen von ca. 350 Mrd. € pro Jahr, ein Volumen von ca. 35 bis 87 Mrd. €.

Bei der expliziten Einschätzung des innovationsrelevanten Beschaffungsvolumens (Frage 2) haben die Umfrageteilnehmer einen Durchschnittswert von 10% des eigenen Beschaffungsvolumens als relevant für innovative Produkte bewertet. Auf Basis dieser Einschätzung, der häufigen Gleichsetzung des Innovationsverständnisses mit kompletten Marktneuheiten (radikalen Innovationen), wohingegen aber auch erstmalig beschaffte und angepasste Produkte (inkrementelle Innovationen) dazugezählt werden müssten, lässt sich ein tatsächlich innovationsrelevanter Anteil von 12 - 15% ableiten, der mit einer ausreichend großen Sicherheit für die innovative öffentliche Beschaffung relevant ist. Dies würde letztlich ein innovationsrelevantes Volumen von ca. 40 bis 50 Mrd. € pro Jahr bedeuten.

Frage 1: Welcher ungefähre Anteil Ihres Beschaffungsvolumens aus den letzten Jahren entfiel auf...



Frage 2: Wieviel Prozent des Beschaffungsvolumens wäre Ihrer Ansicht nach für die Beschaffung innovativer Produkte relevant?

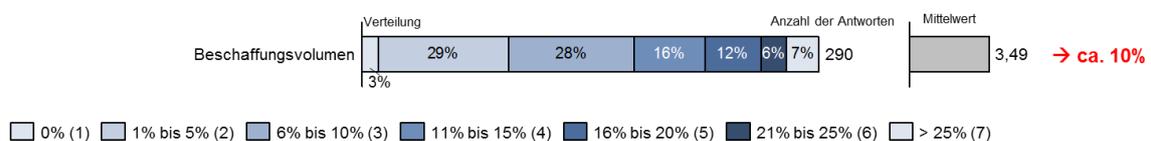


Abbildung 11: Der Einfluss der öffentl. Beschaffungsprozess-Phasen auf ein innovatives Endergebnis