

Anwendung von Werkzeugen der innovativen öffentlichen Beschaffung in der Praxis: Eine Analyse der TED-Datenbank

Kurzzusammenfassung: 9 Kernergebnisse der Analyse

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

KOINNO – Kompetenzzentrum innovative Beschaffung

Autoren:

Markus Schaupp

Prof. Dr. Michael Eßig

Christian von Deimling

Neubiberg, 11.08.2017

1. Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen auf Basis der Wirtschaftlichkeit ist in den letzten Jahren rückläufig, eine Zunahme des Preiskriteriums ist zu verzeichnen: Innovative Produkte und Lösungen zeichnen sich häufig nicht durch niedrige Anschaffungspreise aus. Die Zuschlagserteilung auf Basis der Wirtschaftlichkeit wird folglich als großer Treiber der innovativen öffentlichen Beschaffung angesehen, da sich Innovationen zum Großteil über niedrigere Gesamtkosten (Lebenszykluskosten) und/oder bessere Leistungsmerkmale (höhere Qualität, Nachhaltigkeit, Innovationsförderung etc.) als wirtschaftlich erweisen.

In Deutschland wurden im Jahr 2016 49% aller Ausschreibungen im Oberschwellenbereich über das Wirtschaftlichkeitskriterium und 47% über den Anschaffungspreis vergeben. Dabei ist seit dem Jahr 2013 eine erhebliche Zunahme des Preiskriteriums von vormals 36% auf 47% zu verzeichnen, obwohl in §127 GWB, der §58 VgV und §43 der neuen UVgO der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot explizit gefordert wird.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in Deutschland ein vergleichsweise niedriger Prozentsatz aller Ausschreibungen auf Basis der Wirtschaftlichkeit vergeben wird. Ein Großteil der EU-Länder vergibt mind. 70% der öffentlichen Aufträge auf Basis der Wirtschaftlichkeit. Zudem konnten Länder wie Polen oder Österreich in den letzten Jahren den Anteil der Wirtschaftlichkeit als Zuschlagskriterium signifikant steigern, wohingegen in Deutschland wieder mehr Fokus auf den Anschaffungspreis gelegt wird.

Dieser Sachverhalt kann folglich als großes Hemmnis der innovativen öffentlichen Beschaffung angesehen werden, da so in knapp 50% aller Ausschreibungen die Beschaffung einer innovativen Lösung erheblich erschwert wird. Folglich sollten die Gründe für die vermeintlich negative Entwicklung dieses Sachverhalts im Detail aufgearbeitet und entsprechende Gegenmaßnahmen zur Umkehrung des Negativtrends formuliert und eingeleitet werden.

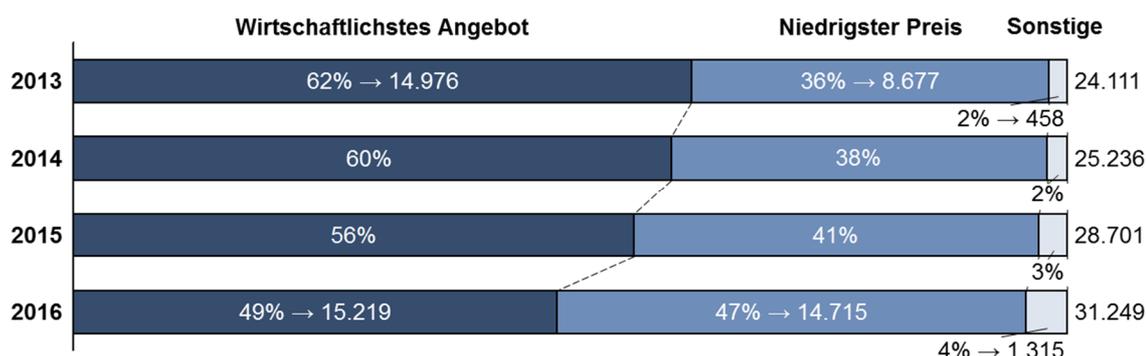


Abbildung: Verteilung & Entwicklung der Ausschreibungen pro Zuschlagskriterium (D)

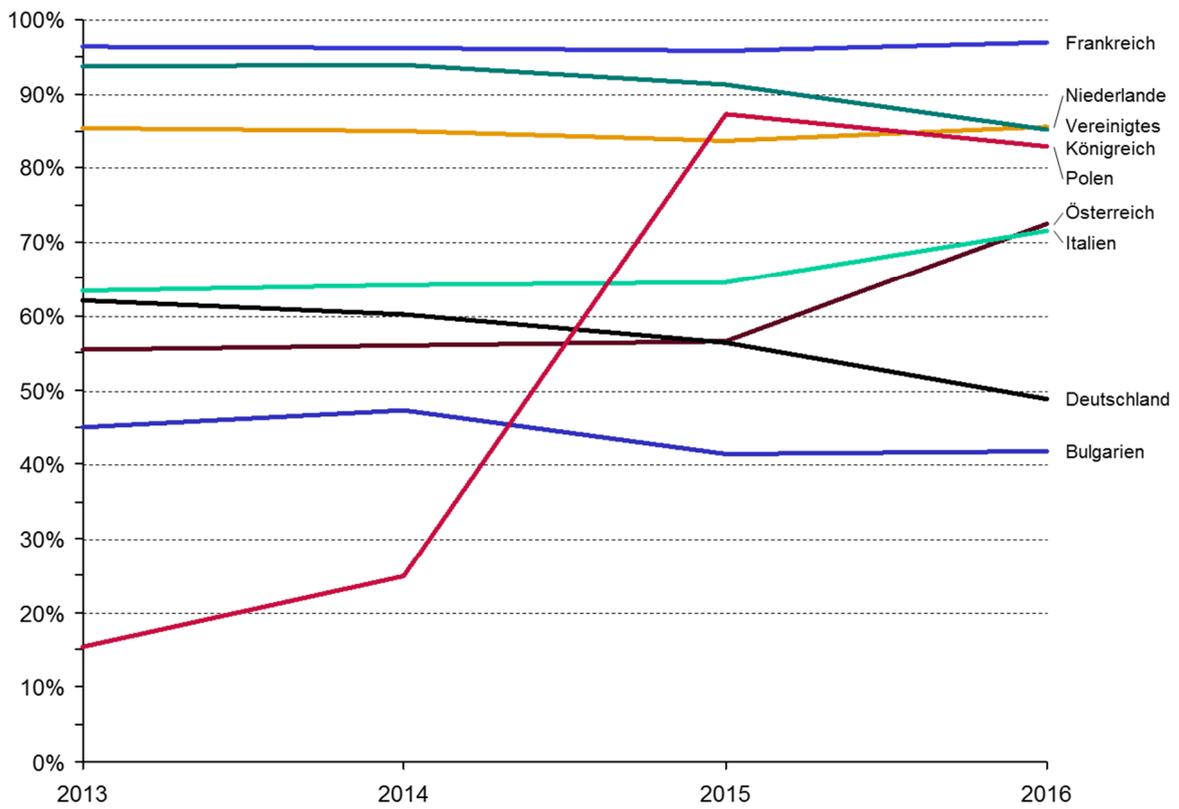


Abbildung: Entwicklung der Ausschreibungen mit Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot (D + ausgewählte EU-Länder)

Siehe Kapitel 3.1.1 im Hauptdokument

2. Die Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung hat sich in den letzten Jahren verfünffacht, bleibt aber auf einem niedrigen Niveau: Lebenszykluskosten sind ein wichtiges Werkzeug der innovativen öffentlichen Beschaffung, da sie unter Einbeziehung aller Kosten über den Produktlebenszyklus (Anschaffung, Nutzung, Entsorgung / Weiterverkauf), dabei helfen die zumeist höheren Anschaffungspreise innovativer Lösungen durch geringere Kosten in der Nutzung wieder auszugleichen. Dies kann letztlich den Ausschlag für die Bezuschlagung einer innovativen Lösung geben.

Die Anwendung der Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium im Oberschwellenbereich, hat sich von 5 Anwendungen im Jahr 2014 auf voraussichtlich knapp 30 Anwendungen im Jahr 2017 ungefähr verfünffacht. Im Vergleich zur Gesamtzahl aller öffentlicher Ausschreibungen (2016: ca. 32.000) bedeutet dies allerdings weiterhin ein sehr niedriges Niveau. Durch die bessere Verankerung der Lebenszykluskosten in der 2016 eingeführten VgV, sollte sich die Anwendung allerdings in den nächsten Jahren weiter signifikant erhöhen und somit auch die innovative öffentliche Beschaffung weiter vorantreiben.

Weiterhin ist zu erwähnen, dass die Bundesländer Nordrhein-Westfalen mit insgesamt 17 und Hessen mit insgesamt 9 Anwendungen Vorreiter in diesem Zusammenhang sind. Ebenso gibt es aber auch noch Bundesländer, in denen noch nie eine Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung verzeichnet werden konnte.

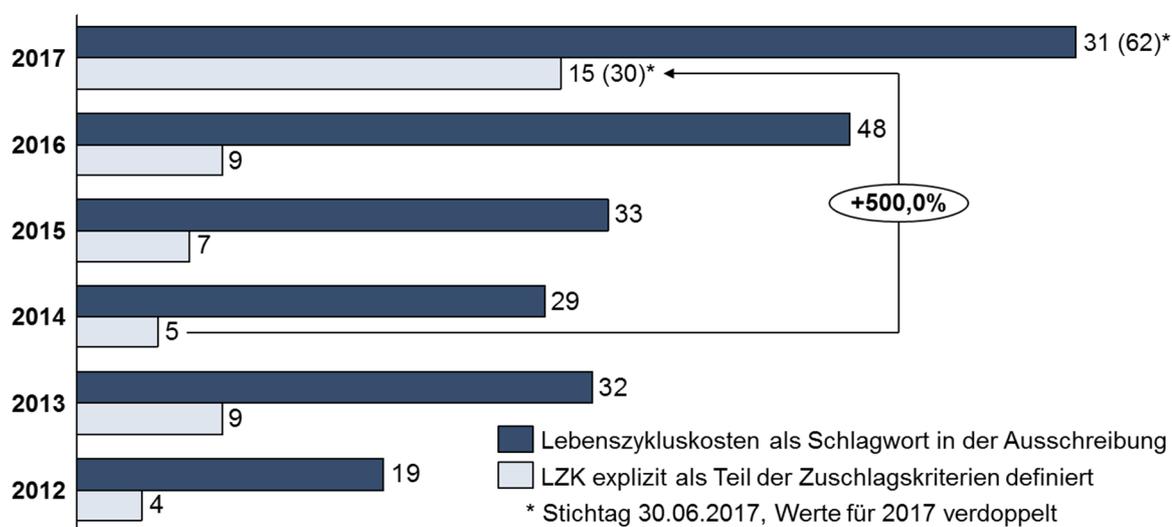


Abbildung: Entwicklung der Ausschreibungen mit Nennung bzw. Anwendung von Lebenszykluskosten

Siehe Kapitel 3.2 im Hauptdokument

3. Die Lebenszykluskostenrechnung wird erwartungsgemäß zum Großteil in den Warengruppen der Straßenfahrzeuge und der energieverbrauchsrelevanten Waren / technischen Ausrüstung angewendet: §68 der VgV schreibt die Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung im Zuge der Beschaffung von Straßenfahrzeugen vor und in §67 VgV wird dieser Sachverhalt auch für energieverbrauchsrelevante Waren, technische Geräte oder Ausrüstungen gefordert. Folglich ist es nicht verwunderlich, dass die genannten Produktgruppen den Großteil der aktuellen Anwendungsfälle der Berücksichtigung von Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium auf sich vereinen. Für die Zukunft sind in diesen Warengruppen wohl weiterhin die größten Zuwächse bzw. die meisten Anwendungsfälle zu erwarten, obwohl anzumerken ist, dass sich die Nutzung der Lebenszykluskosten für etliche weitere Warengruppen anbietet.

Weiterhin ist zu erwähnen, dass auf Basis der durchgeführten Analyse Lebenszykluskosten zumeist mit einer Gewichtung von 50% (Mittelwert) bis 60% (Median) als Zuschlagskriterium eingehen. Es gibt allerdings auch schon Anwendungsfälle in denen die Lebenszykluskosten das alleinige Zuschlagskriterium darstellen.

Auftragsbekanntmachungen mit tatsächlicher Anwendung der Lebenszykluskostenrechnung; N = 49

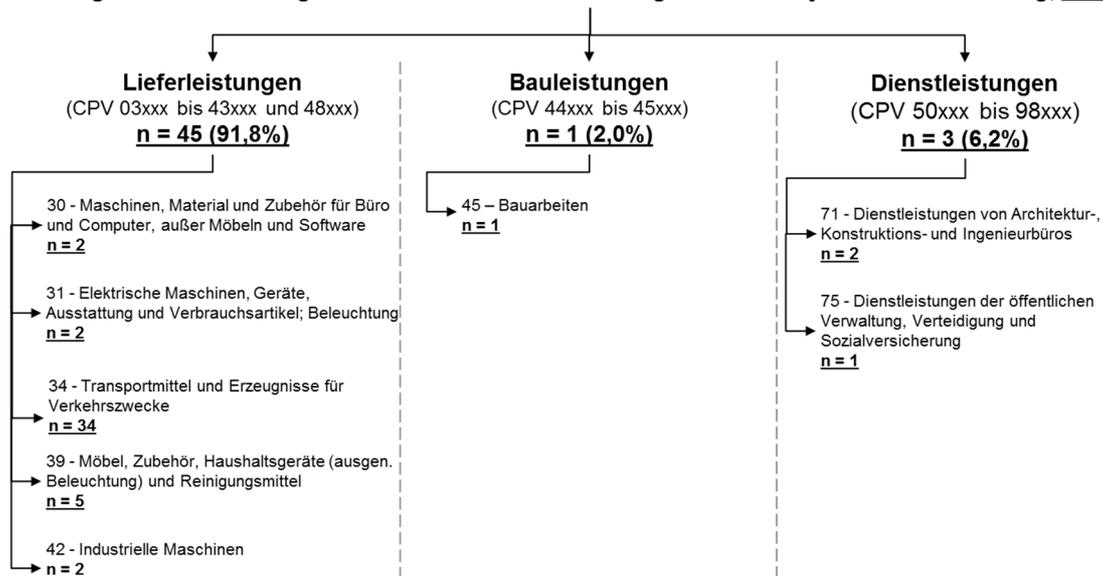
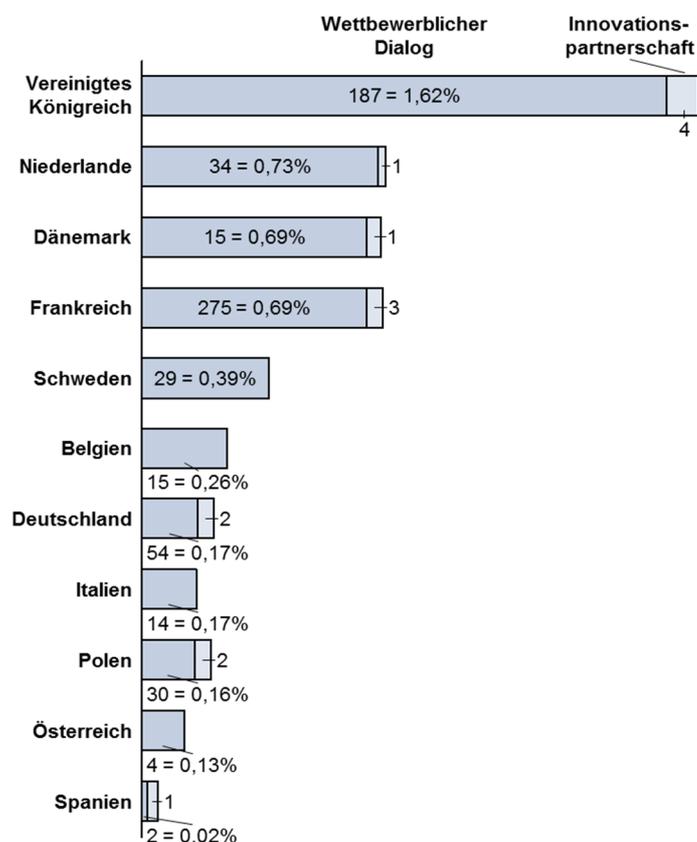


Abbildung: Verteilung der Ausschreibungen. mit Anwendung von LZK als Zuschlagskriterium über die Beschaffungsbereiche und Warengruppen

Siehe Kapitel 3.2 im Hauptdokument

4. Es gibt Anwendungsfälle für Innovationspartnerschaften und Wettbewerbliche Dialoge, insgesamt bewegt sich die Praxisdurchdringung allerdings auf einem niedrigen Niveau: Die Anwendung besonders innovationsförderlicher Vergabeverfahren, genauer der Innovationspartnerschaft und dem Wettbewerblichen Dialog, bewegt sich mit 2 bzw. 54 Fällen (2016) auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Allerdings ist auch anzumerken, dass die Innovationspartnerschaft erst im Jahr 2016 mit der neuen VgV eingeführt wurde. Durch den internationalen Vergleich wird klar, dass Länder wie das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Dänemark, bezogen auf die Gesamtzahl aller EU-weiten Ausschreibungen, die Implementierung dieser Werkzeuge der innovativen öffentlichen Beschaffung schon weiter vorangetrieben haben.

Insgesamt wird in Deutschland der Großteil der insgesamt ca. 31.000 überschwelligen Ausschreibungen durch das Offene Verfahren (78%) und dem Verhandlungsverfahren (19%) abgewickelt.



* Prozentzahlen beziehen sich auf den Gesamtwert aller Auftragsbekanntmachungen des jeweiligen Landes im Jahr 2016.

Abbildung: Anzahl der Ausschreibungen mit Anwendung innovationsförderlicher Vergabeverfahren (D + ausgewählte EU-Länder)

Siehe Kapitel 3.1.3 im Hauptdokument

5. Die Zulassung von Nebenangeboten, als wichtiges Werkzeug der innovativen öffentlichen Beschaffung, ist in den letzten Jahren rückläufig: Die Zulassung von Nebenangeboten gibt potenziellen Anbietern die Möglichkeit, innovative Lösungen, welche nicht explizit zu der häufig eng formulierten Leistungsbeschreibung passen, neben einer konventionellen Lösung trotzdem mitanzubieten zu können. Diese Möglichkeit wurde potenziellen Anbietern 2013 noch in knapp 20% aller Ausschreibungen der Oberschwelle eingeräumt, im Jahr 2016 allerdings nur noch in weniger als 10% aller Ausschreibungen.

Diese in Bezug auf die innovative öffentliche Beschaffung negative Entwicklung, ist dabei wohl u.a. auf Bedenken seitens der Beschaffer hinsichtlich Vergleichbarkeit der Angebote, erhöhtem Verfahrensaufwand und rechtlicher Barrieren zurückzuführen. Maßnahmen um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wären u.a. die Durchführung von Schulungen oder das Anbieten von geeigneten Hilfsmitteln, da sich Nebenangebote sehr wohl mit dem Vergaberecht vereinbaren lassen und nicht zwangsläufig einen erhöhten Verfahrensaufwand bedeuten müssen.

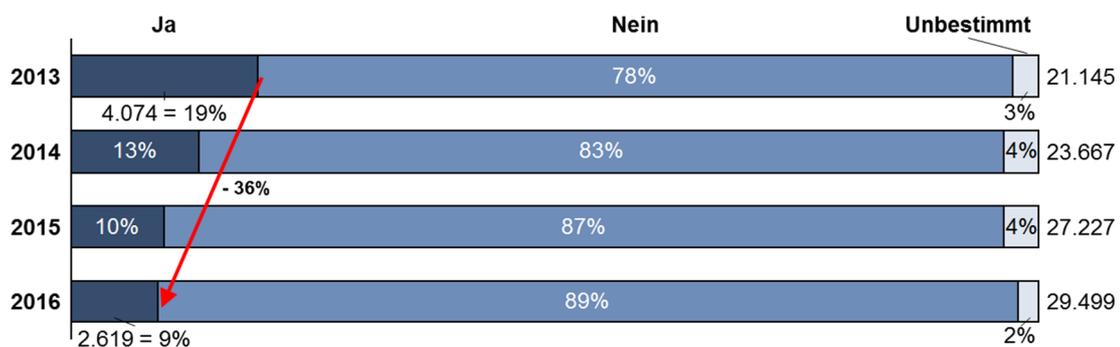


Abbildung: Verteilung & Entwicklung der Ausschreibungen. mit Zulassung von Nebenangeboten

Siehe Kapitel 3.1.2 im Hauptdokument

6. Teilbereiche der Digitalisierung des Beschaffungsprozesses (E-Procurement / E-Vergabe) wie die elektronische Auftragserteilung, die elektronische Rechnungsstellung und die elektronische Zahlung sind in der öffentlichen Beschaffungslandschaft wenig verbreitet: Sowohl die elektronische Auftragserteilung, die elektronische Rechnungsstellung als auch die Möglichkeit zur elektronischen Zahlung wurde im Jahr 2016 in weniger als 10% aller Ausschreibungen der Oberschwelle angeboten. Eine gemeinsame Anwendung der drei Technologien wird sogar nur in weniger als 1% der Fälle vorgefunden.

In Bezug auf die innovative öffentliche Beschaffung lässt sich schließen, dass der beschriebene Sachverhalt auf Basis des Grundsatzes „Beschaffung innovativer Produkte, nur durch innovative Verfahren bzw. eine innovative Ausgestaltung des Beschaffungsprozesses“ eine innovative öffentliche Beschaffung hemmt und eine verminderte Innovationsorientierung öffentlicher Vergabe- / Beschaffungsstellen zeigt. In diesem Bereich liegt folglich ein erhebliches Optimierungspotenzial. Andere Länder wie das Vereinigte Königreich zeigen, dass solche Technologien schon wesentlich weiter verbreitet sein könnten, da dort bspw. schon in knapp 20% der Fälle alle drei E-Lösungen angeboten werden.

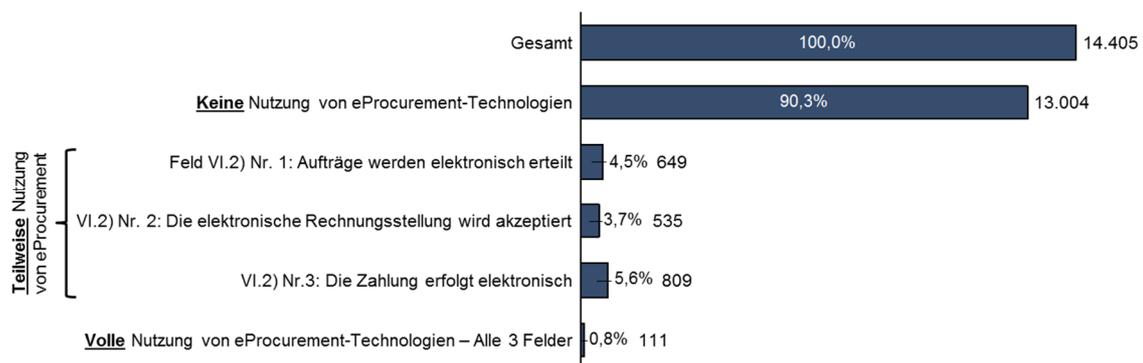


Abbildung: Ausschreibungen mit Einsatz elektronischer Beschaffungstechnologien (D)

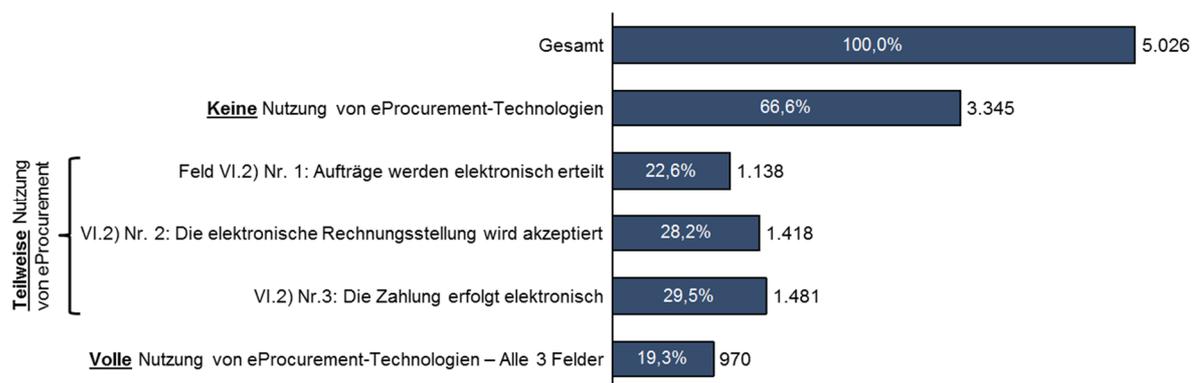


Abbildung: Ausschreibungen mit Einsatz elektronischer Vergabetechnologien (UK)

Siehe Kapitel 3.1.5 im Hauptdokument

7. In Deutschland wird ein vergleichsweise großer Teil aller Ausschreibungen der Oberschwelle nicht vergeben: Die TED-Datenbank lässt mit ihrer Datenbasis einen Vergleich zwischen veröffentlichten Auftragsbekanntmachungen / Ausschreibungen sowie den Bekanntmachungen über letztendlich vergebene Aufträge zu. Es ist zu vermuten, dass Ausschreibungen ohne entsprechende Bekanntmachung letztendlich nicht bezuschlagt wurden.

In Deutschland liegt der Prozentsatz nicht vergebener Aufträge über die letzten Jahren zwischen 10-15%. EU-weit fällt diese Differenz weitaus geringer aus, da bspw. im Jahr 2016 nur 3,5% der Ausschreibungen nicht vergeben wurden. Ursachen nicht vergebener Aufträge können entweder Änderungen des eigenen Bedarfes oder unpassende bzw. keine Angebote sein. Beides ist ein Indiz für eine mangelhafte Durchführung der Beschaffungsprozessphasen der Markterkundung und des Bedarfsmanagements, welche üblicherweise vor der eigentlichen Ausschreibung und Vergabe durchgeführt werden sollten. In diesen Phasen sollte durch eine strategische Herangehensweise eine solche Problematik grundsätzlich verhindert werden. Die genannten Prozessphasen haben auch einen erheblichen Einfluss auf die innovative öffentliche Beschaffung und sollten folglich intensiver bzw. überhaupt durchgeführt werden.

In jedem Fall bedeuten nicht vergebene Ausschreibungen eine Verschwendung von Ressourcen und Verursachung von nicht notwendigen Prozesskosten, welche wiederum in die der Vergabe vorgelagerten Prozessphasen fließen könnten und so auch die innovative öffentliche Beschaffung vorantreiben könnten.

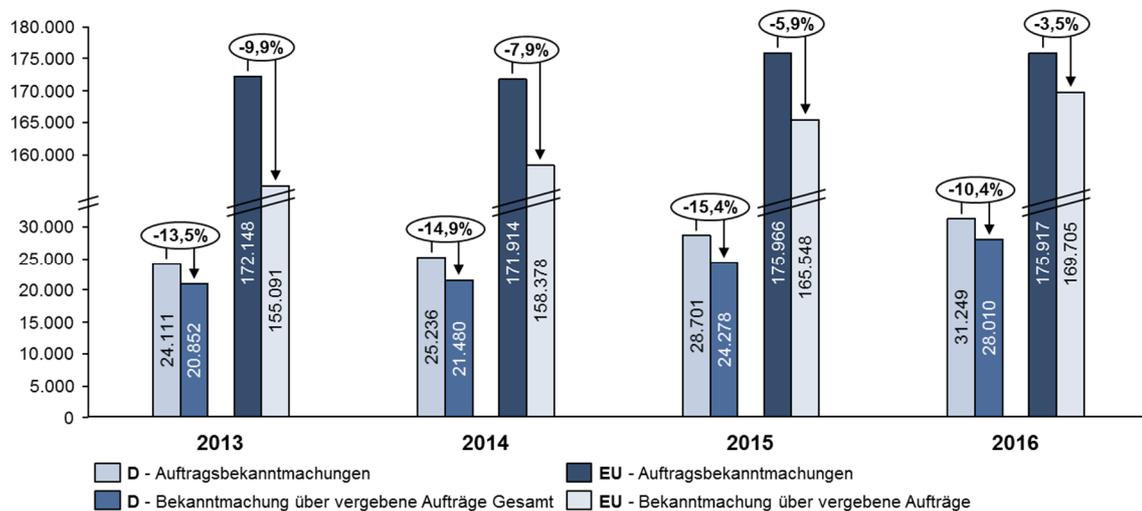


Abbildung: Verteilung und Entwicklung nicht vergebener Aufträge (D + EU)



Abbildung: Der strategische Beschaffungsprozess

Siehe Kapitel 2.1 im Hauptdokument

8. Mind. 10% aller Ausschreibungen der Oberschwelle (ca. 3.200 Ausschreibungen pro Jahr) sind hochrelevant für die innovative öffentliche Beschaffung: Die in der TED-Datenbank hinterlegten CPV-Codes lassen eine Auswertung der beschafften Warengruppe zu. Auf dieser Basis wurde eine Zuordnung der Warengruppen sowie der dahinterstehenden Gesamtzahl an Ausschreibungen zu vier verschiedenen Innovationskategorien mit unterschiedlichem Innovationspotenzial durchgeführt (siehe Abbildung).

Das Analyseergebnis legt nahe, dass mehr als 10% aller Ausschreibungen der Oberschwelle ein hohes Innovationspotenzial besitzen und weitere 20-30% (ca. 6.500 bis 10.000 Ausschreibungen) ebenfalls relevant für die innovative öffentliche Beschaffung sind. Dieses Ergebnis bestätigt ähnliche Ergebnisse, welche auf Basis der KOINNO-Umfrage 2016 erzielt wurden.¹

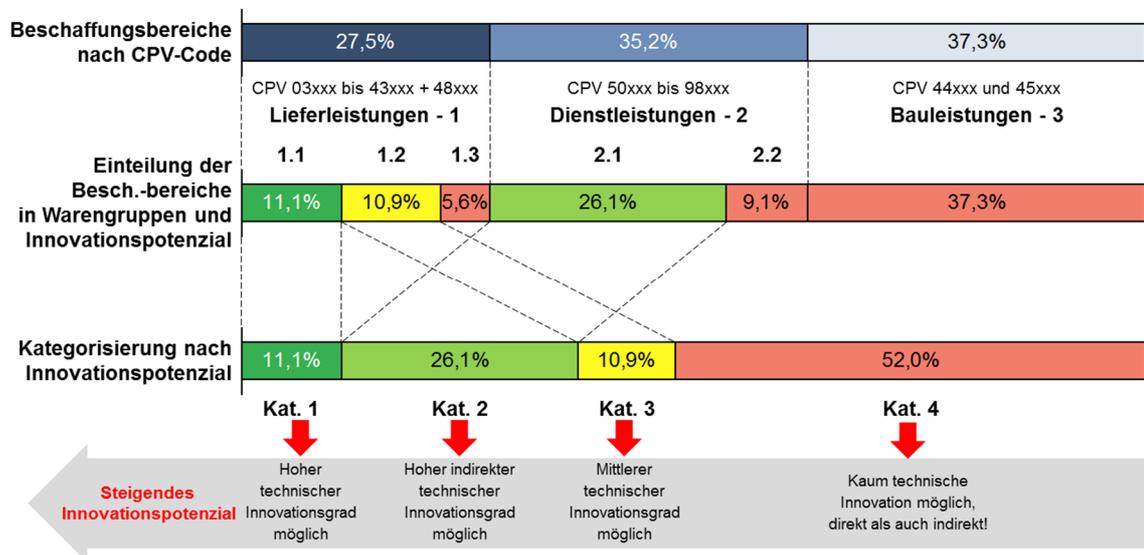


Abbildung: Klassifizierung der Warengruppen anhand deren Potenzial für die innovative öffentliche Beschaffung

Siehe Kapitel 3.3 im Hauptdokument

¹ Verfügbar unter: <http://de.koinno-bmwi.de/information/publikationen/erfassung-des-aktuellen-standes-der-innovativen-offentlichen-beschaffung-in-deutschland> (Zugriff am 19.07.2017)

9. In Deutschland ist eine erhebliche Zunahme von Beschaffungen im Dienstleistungsbereich zu verzeichnen: Seit 2013 ist der Anteil der Dienstleistungen an der Gesamtzahl aller Ausschreibungen von knapp 29% auf 36% kontinuierlich und signifikant angestiegen. Bezogen auf die Gesamtzahl der beschafften Dienstleistungen hat sich dieser Wert seit 2013 sogar fast verdoppelt. Die EU als Gesamtheit konnte hingegen nur eine vergleichsweise kleine Zunahme verzeichnen, bewegt sich aber mit einem Anteil von über 45% schon seit Jahren auf hohem Niveau. Folglich sind in Deutschland noch weitere Zuwächse der Dienstleistungsbeschaffung in den nächsten Jahren möglich.

Die dargestellte Entwicklung ist ein Indiz für eine Neuorientierung, weg von traditionellen Geschäftsmodellen und Beschaffungen, hin zu neueren Ansätzen wie der Auslagerung ursprünglich staatlich durchgeführter Aufgaben auf die Privatwirtschaft (Outsourcing). Da mit der Beschaffung von Dienstleistungen allerdings häufig eine Beurteilungsproblematik einhergeht, zieht dieser Sachverhalt die Notwendigkeit der Stärkung des Dienstleistungseinkaufs und letztendlich der Professionalisierung der Beschaffungsfunktion nach sich.

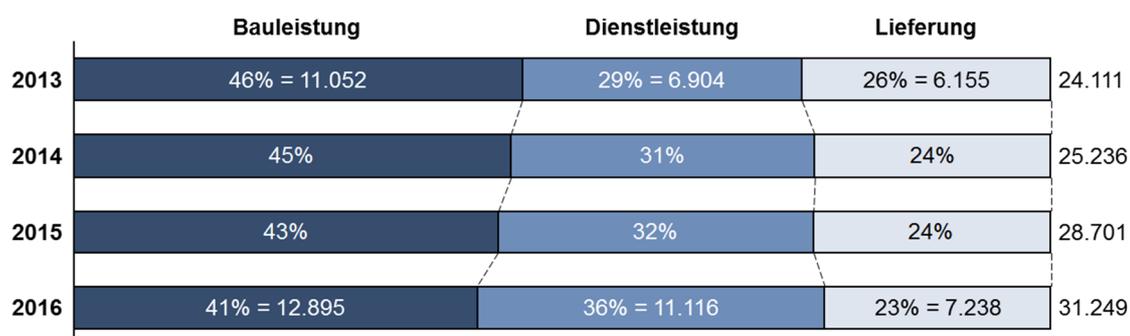


Abbildung: Verteilung & Entwicklung der Ausschreibungen pro Beschaffungsbereich (D)

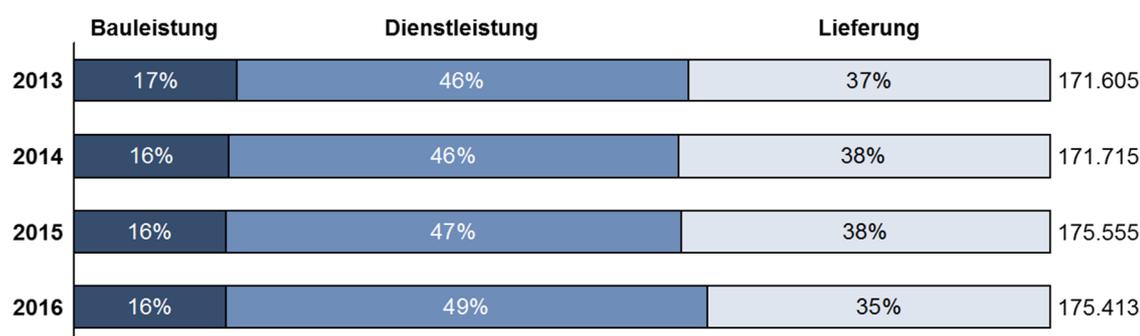


Abbildung: Verteilung & Entwicklung der Ausschreibungen. pro Beschaffungsbereich (EU)

Siehe Kapitel 2.6 im Hauptdokument