

B 3 INNOVATIONSORIENTIERTE ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG

Einführung

Nachfrageseitige Innovationspolitik hat in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern an Bedeutung gewonnen. Zu Maßnahmen der nachfrageseitigen Innovationspolitik werden Regulierung (z. B. die Vorgabe von technischen Mindeststandards für Produkte), die Förderung der privaten Nachfrage nach innovativen Gütern (z. B. Kaufprämien) und die öffentliche Beschaffung von innovativen Gütern und Dienstleistungen gezählt. Die letztgenannte Gruppe von Maßnahmen wird hier als innovationsorientierte Beschaffung bezeichnet. Sowohl in der Europäischen Union wie auch in der Bundesrepublik sind jüngst Vorschläge für die Gestaltung der innovationsorientierten Beschaffung im Sinne eines innovationsförderlichen Politikinstruments diskutiert worden. Die Expertenkommission nimmt hier eine Bestandsaufnahme und Bewertung dieser Vorschläge vor.²⁷⁵

Dabei ist zwischen zwei unterschiedlichen Formen innovationsorientierter Beschaffung zu unterscheiden:

- Beschaffung von am Markt verfügbaren Innovationen: innovative Produkte und Dienstleistungen, die es auf dem Markt bereits gibt oder die neu auf den Markt gebracht wurden;
- Beschaffung von nicht am Markt verfügbaren Innovationen: Produkte und Dienstleistungen, die es auf dem Markt noch nicht gibt und die erst für einen spezifischen Einsatzzweck entwickelt werden müssen oder die bereits entwickelt wurden, jedoch noch nicht serienreif sind.²⁷⁶

Beispiele innovationsorientierter Beschaffung werden in Box 18 vorgestellt.

Hohe quantitative Bedeutung der staatlichen Nachfrage

Das Interesse an den Effekten innovationsorientierter Beschaffung ergibt sich vor allem aus dem beträchtlichen Umfang der öffentlichen Nachfrage. Beschaffungen durch öffentliche Einrichtungen in Deutschland haben einen erheblichen Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Bundesbehörden und die Institutionen der

Länder und Kommunen kaufen jedes Jahr Produkte und Dienstleistungen ein, deren Gesamtwert sich nach OECD-Angaben im Jahr 2008 auf etwa 13 Prozent des BIP belief. Das entspricht einem Betrag von etwa 320 Milliarden Euro.²⁷⁷ Ließe sich auch nur ein geringer Anteil des Beschaffungsvolumens auf innovative Produkte und Dienstleistungen ausrichten, würde sich daraus ein wichtiger Anreiz für Innovationsaktivitäten ergeben.²⁷⁸

Verlässliche Angaben dazu, in welchem Umfang diese Mittel für die Beschaffung von innovativen Gütern eingesetzt werden, existieren jedoch nicht. Auch erweist sich die Erstellung einer solchen Statistik in der Praxis als äußerst schwierig. Bereits die geteilte Zuständigkeit von Bund und Ländern für das Vergaberecht erschwert die Erhebung bundesweit einheitlicher Daten erheblich.²⁷⁹ Auch fehlen einheitliche Vorgaben dazu, wann ein Produkt oder eine Dienstleistung als innovativ eingestuft wird und wie die Beschaffung solcher Güter erfasst werden soll.

Ziele einer innovationsorientierten Beschaffung

Die Vor- und Nachteile einer innovationsorientierten Beschaffung werden kontrovers diskutiert. Befürworter eines verstärkten Einsatzes innovationsorientierter Beschaffung weisen darauf hin, dass das hohe Nachfragepotenzial des Staates eingesetzt werden könnte, um die Innovationsdynamik in einem Land oder einer Region zu stärken. Skeptiker bezweifeln, dass der Staat mit solchen Politikmaßnahmen tatsächlich einen derartigen Effekt erzielen kann. Die Expertenkommission führt daher zunächst mögliche Ziele einer innovationsorientierten Beschaffung auf und bewertet die Eignung der Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele auf der Grundlage theoretischer und empirischer Forschungsergebnisse.

Beschaffung von Innovationen als Element der staatlichen Leistungserbringung

Die öffentliche Hand erbringt direkt oder indirekt Leistungen für die Bürger. Dazu gehören zivile Sicherheit, Verteidigung, Gesundheit, Bildung und Infrastruktur. Staatliche Akteure müssen sicherstellen, dass ihre Leistungen eine ausreichend hohe Qualität haben und effizient erbracht werden. Um diesem Anspruch zu genügen, muss die öffentliche Hand selbst

BOX 18

Beispiele innovationsorientierter öffentlicher Beschaffung

Linux in der Münchner Stadtverwaltung

Im Jahr 2004 beschloss die Stadtverwaltung München als kommunaler Dienstleister, ihre komplexe IT-Struktur von einem auf Microsoft-Produkten basierenden Betriebssystem auf ein frei konfigurierbares System umzustellen. Diese Entscheidung entstand aus dem Bedürfnis heraus, mittel- bis langfristige Kosten durch anfallende Lizenzgebühren sowie softwaretechnisch notwendige *Hardwareupgrades* einzusparen. Darüber hinaus strebte man eine konsolidierte IT-Architektur mit automatisierten und vereinheitlichten Dokumenten an, die zu Effizienzsteigerungen durch einen reduzierten Koordinations- und Administrationsaufwand führen sollten.

Nach einer öffentlichen Ausschreibung entschied sich die Stadtverwaltung München für eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene *Open Source Software-Lösung* – den LiMux Client. Die Migration der ersten Arbeitsplätze begann 2005 und soll Ende 2013 mit einer 80-prozentigen Migrationsquote auf den LiMux Client in den Betrieb übergehen. Im Zuge einer schrittweisen Migration wurden dabei bisherige Office-Produkte von Microsoft durch die freie Alternative OpenOffice ersetzt. Im Januar 2013 nutzten bereits 13.000 von 15.000 Arbeitsplätzen die neue Software.²⁸⁰

Bisherige Bewertungen fallen positiv aus. Für die Stadtverwaltung München stellt LiMux eine erfolgreiche innovative Beschaffung aufgrund eines verbesserten Anwendernutzens und eines erweiterten Funktionsumfangs der Software dar. Geringere Störanfälligkeit, einfachere Wartbarkeit und höhere Sicherheit sind dabei wesentliche Aspekte für den Erfolg in der Münchner Stadtverwaltung und ermöglichen Effizienzsteigerungen und eine höhere Produktivität der Mitarbeiter. Darüber hinaus können

ausreichend innovative Vorprodukte und Dienstleistungen in ihrem Leistungserbringungsprozess einsetzen. Vor diesem Hintergrund ist innovationsorientierte Beschaffung also ein notwendiges Element staatlichen Handelns. Dabei kann der Staat einerseits auf Vorleistungen zurückgreifen, die auf dem Markt erhältlich sind. Zum anderen muss die öffentliche Hand selbst Innovationsprozesse anstoßen,

infolge der Herstellerunabhängigkeit laufende Kosten durch wegfallende Lizenzgebühren und *Hardwareupgrades* eingespart werden, woraus eine dauerhaft höhere Wirtschaftlichkeit resultiert.²⁸¹

Sensorgestützte Landehilfe (SeLa) für Hubschrauber der Bundeswehr

Die Piloten der Bundeswehr sind im Rahmen ihrer Einsätze häufig mit schlechten Sichtbedingungen konfrontiert. Insbesondere bei Landemanövern kann es zu Orientierungsverlust durch Schnee oder durch aufgewirbelten Staub und in Folge dessen zu Flugunfällen kommen. Nach einem Beinaheabsturz eines Hubschraubers in Afghanistan im Jahr 2005 beschloss die Bundeswehr, ihre Hubschrauber mit einer elektronischen Landehilfe auszustatten, welche die Piloten bei Landungen unter erschwerten Sichtflugbedingungen unterstützt.

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung beauftragte daraufhin das Unternehmen ESG Elektroniksystem- und Logistik-GmbH mit der Entwicklung einer neuartigen sensorgestützten Landehilfe, die zu diesem Zeitpunkt nicht am Markt verfügbar war. Das daraufhin von ESG – in Zusammenarbeit mit EADS und der Fraunhofer-Gesellschaft – entwickelte System SeLa ist in der Lage, die Position des Luftfahrzeugs präzise zu bestimmen. Sämtliche Daten werden von einem Rechner verarbeitet und dem Piloten direkt zur Anzeige gebracht.

Das System SeLa wurde in mehreren Schritten entwickelt und erprobt. Es ist so konzipiert, dass es auch auf andere Hubschraubertypen der Bundeswehr übertragen werden kann. Die Ausstattung der Bundeswehrehubschrauber mit dem neuen System begann 2011 und soll in etwa vier Jahren abgeschlossen sein. Für eine abschließende Erfolgsbeurteilung der Beschaffung des SeLa-Systems ist es daher noch zu früh.²⁸²

wenn die benötigten Produkte und Dienstleistungen auf dem Markt noch nicht verfügbar sind und erst entwickelt werden müssen.²⁸³

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die öffentliche Hand Innovationen meist in zu geringem Umfang einsetzt.²⁸⁴ Faktoren, die die Nutzung von Innovationen durch die öffentliche Hand systematisch behindern,

werden nachfolgend noch ausführlich diskutiert. In diesem Fall droht ein dauerhafter Qualitäts- und Effizienzverlust staatlichen Handelns. Weiterhin geht privaten Anbietern ein wichtiger Kunde verloren. Der Markt für innovative Produkte und Dienstleistungen schrumpft, was zu einer Reduktion der Innovationsaktivitäten in einem Wirtschaftssystem führt.

Die hier beschriebene Problematik muss nicht spezifisch durch die F&I-Politik gelöst werden. Vielmehr muss es ein generelles wirtschaftspolitisches Anliegen darstellen, dass staatliche Stellen in ausreichendem Umfang innovative Vorleistungen und Lösungen einsetzen, um qualitativ hochwertige Leistungen effizient zu erbringen.

Innovationsorientierte Beschaffung zur Korrektur von Marktversagen

Innovationsprozesse sind in einer marktwirtschaftlichen Ordnung verschiedenen Formen von Marktversagen ausgesetzt. Innovationsorientierte Beschaffung ist ein Mittel, um Marktversagen zu korrigieren und Innovationsanreize zu verstärken. In diesem Kontext werden u. a. häufig die folgenden Wirkungen innovationsorientierter Beschaffung genannt:

1. Im Falle suboptimaler (privater) Investitionen in FuE und in Innovationsprozesse kann öffentliche innovationsorientierte Beschaffung dazu beitragen, FuE zielgerichtet zu unterstützen. Dabei kann die Förderwirkung auf bestimmte Technologien ausgerichtet werden, die von privaten Akteuren vernachlässigt werden.
2. Durch innovationsorientierte Beschaffung können Informationen über neue Technologien und ihren Einsatz gewonnen und für andere Akteure verfügbar gemacht werden. Die Anwendungserfahrungen staatlicher Stellen, so dieses Argument, machen es privaten Anwendern leichter, die Neuerungen zu bewerten und einzusetzen. Auf diese Weise können neue Konsummuster und auch neue Konsumentenkreise – z. B. für Elektromobile – erschlossen werden.
3. Innovationsorientierte Beschaffung ist ein Instrument, das zumindest teilweise Fehlentwicklungen beheben kann, die aus *Lock in*-Effekten und Netzwerk-Externalitäten resultieren. So kann eine veraltete Technologie mittels öffentlicher Beschaffung neuer technischer Produkte abgelöst sowie eine

kritische Masse für die Einführung einer neuen Technologie erreicht werden. Dies ist vor allem dann wichtig, wenn eine spezifische Infrastruktur benötigt wird, um die Verbreitung einer neuen Technologie zu ermöglichen (Ladestationen für Elektromobile, Gleise für Hochgeschwindigkeitszüge, etc.).

4. Über die öffentliche Beschaffung lassen sich zudem Skaleneffekte auf nationalen und internationalen Märkten erreichen, mit denen klassische Formen des Marktversagens, wie sie im Verteidigungssektor im Zusammenhang mit der Entwicklung von Waffensystemen und Flugzeugen auftreten, überwunden werden können.

In den meisten der genannten Fälle kann eine Korrektur des Marktversagens auch durch andere Maßnahmen (Subventionen, steuerliche FuE-Förderung usw.) erfolgen. Insofern steht die Politik vor einem Auswahlproblem. Es stellt sich daher die Frage, ob bestimmte Instrumente komparative Vorteile haben, die ihren bevorzugten Einsatz rechtfertigen. Ein paralleler Einsatz mehrerer Instrumente, die auf eine Korrektur desselben Marktversagens abzielen, wäre in der Regel kontraproduktiv.

Innovationsorientierte Beschaffung als Instrument einer strategischen F&I-Politik

Innovationsorientierte Beschaffung kann prinzipiell auch anderen strategischen Zielsetzungen dienen. So weisen einige Beobachter darauf hin, dass Beschaffungspolitik die Herausbildung eigener, nationaler Leitanbieter und Leitmärkte sowie die Durchsetzung von technologischen Standards unterstützen kann. Befürworter einer aktiven Industriepolitik sehen es als wichtige Aufgabe staatlicher Institutionen an, durch eine strategische Vorgehensweise die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Landes zu fördern. Auf diese Weise könnten durch staatliches Handeln strategische Ziele, wie etwa die Nutzung erneuerbarer Energien, die Durchsetzung energiepolitischer Unabhängigkeit oder das Erreichen von Wettbewerbsvorteilen in spezifischen Technologien oder Industrien (Biotechnologie, intelligente Netze usw.), verfolgt werden. Diese Ziele gehen weit über die vorgenannte Korrektur von Marktversagen hinaus. Der Staat könnte beispielsweise mit einer strategisch ausgerichteten innovationsorientierten Beschaffung besonders günstige Entwicklungsmöglichkeiten für neue Branchen –

infant industries – schaffen und heimische Unternehmen bevorzugt behandeln. Wenngleich gerade die letzten Aussagen auf ordnungspolitische Kritik stoßen, lässt sich kaum leugnen, dass es Staaten gibt, die eine solche Politik aktiv verfolgen.

Bewertung

Die oben genannten drei Argumente werden kontrovers diskutiert.²⁸⁵ Eine strategisch motivierte innovationsorientierte Beschaffung hat in einigen Fällen durchaus volkswirtschaftlichen Nutzen geschaffen.²⁸⁶ Die Expertenkommission ist allerdings skeptisch, dass sich mit diesem Argument der systematische und breit angelegte Einsatz eines solchen Instruments rechtfertigen lässt.

Die Bewertung des zweiten Arguments, der innovationsorientierten Beschaffung zur Korrektur von Marktversagen im Bereich von Forschungs- und Innovationsprozessen, muss berücksichtigen, dass nachfrageseitige Instrumente in ihrer Wirkung oft Substitute für angebotsseitige Maßnahmen darstellen. Sofern ein Instrument effektiver ist als ein anderes, würde man diesem eine besondere Eignung zusprechen. Empirische Evidenz für eine grundsätzliche Vorteilhaftigkeit nachfrageseitiger Instrumente liegt aber nicht oder kaum vor.²⁸⁷ Zudem erfordern nachfrageseitige Eingriffe in der Regel hohe sektor- und technologiespezifische Kompetenz und greifen tiefer in Marktmechanismen ein als eine angebotsseitige Förderung von Innovationen. Auch hier ergeben sich aus Sicht der Expertenkommission keine Argumente für einen systematischen und breit angelegten Einsatz innovationsorientierter Beschaffung.²⁸⁸

Das erstgenannte Argument ist aus Sicht der Expertenkommission das wichtigste: Staatliche Beschaffung greift zu häufig auf etablierte oder wenig innovative Lösungen zurück, die Qualität der staatlichen Leistungserbringung ist somit nicht optimal. Zudem benachteiligt oder hemmt die zu geringe Nachfrage nach innovativen Vorprodukten die Entwicklung und Verbreitung innovativer Produkte und Dienstleistungen. Auf der Grundlage dieses Arguments entwickelt die Expertenkommission ihre Vorschläge.

INNOVATIONSORIENTIERTE BESCHAFFUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

B 3–1

Im Folgenden wird der Umfang der öffentlichen Beschaffung in Deutschland mit der öffentlichen Beschaffung in anderen Industrienationen verglichen. Für diesen Vergleich wird auf von der OECD veröffentlichte Daten zurückgegriffen, da diese Beschaffungsdaten für eine große Anzahl von Industriestaaten auf einheitlicher Berechnungsgrundlage zur Verfügung stellt.²⁸⁹

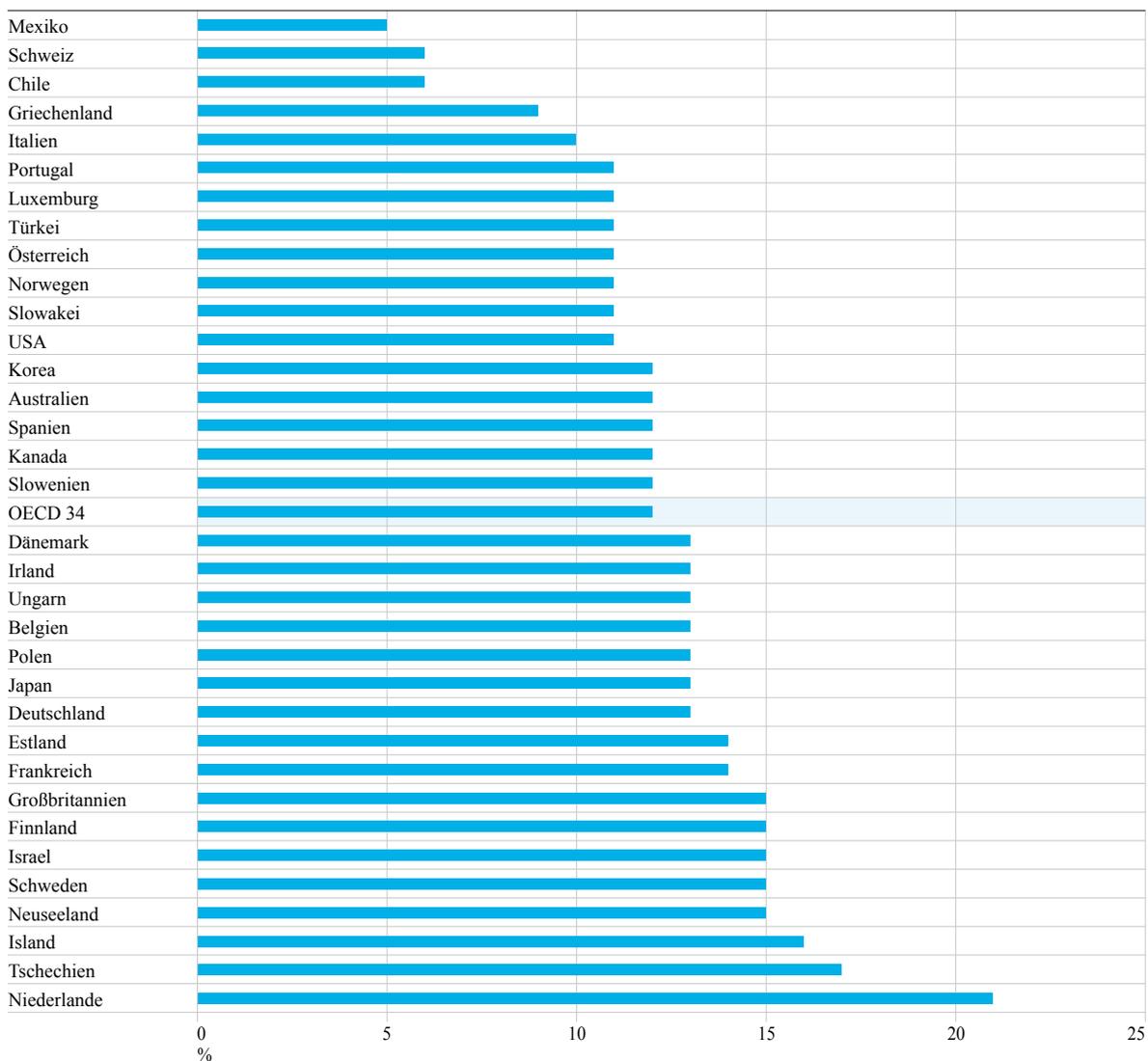
Abbildung 8 zeigt deutliche Unterschiede zwischen OECD-Ländern hinsichtlich ihrer Beschaffungsvolumina. Während sich die öffentlichen Beschaffungsaufträge in den Niederlanden im Jahr 2008 auf 21 Prozent des BIP beliefen, machte das relative Beschaffungsvolumen in der Schweiz lediglich 6 Prozent des BIP aus. In Deutschland erreichte der Anteil der öffentlichen Beschaffung am BIP 13 Prozent. Er lag damit knapp über dem OECD-Durchschnitt von 12 Prozent, jedoch hinter den beiden anderen großen europäischen Industrienationen Frankreich (14 Prozent) und Großbritannien (15 Prozent).

Während es zum Umfang des gesamten öffentlichen Beschaffungswesens der OECD-Mitgliedsstaaten einheitlich erhobene und international vergleichbare Daten gibt, ist eine Quantifizierung der innovationsorientierten Beschaffung ungleich schwieriger. Weder in Deutschland noch auf internationaler Ebene gibt es eine einheitliche Beschaffungstatistik. Auch existieren keine Standards, wonach der Anteil der Beschaffung innovativer Güter und Dienstleistungen an der Gesamtbeschaffung gemessen werden kann. Es existieren beispielsweise keine Informationen darüber, ob im Zuge einer öffentlichen Auftragsvergabe eine innovative Leistung beschafft wurde. Die Erhebung dieser Daten nach international einheitlich definierten Standards sowie ihre Verfügbarmachung ist daher dringend geboten.

Um trotz der schlechten Datenlage eine Vorstellung vom Umfang innovationsorientierter Beschaffung in Deutschland zu erhalten, wird der Beschaffungsprozess auf Merkmale hin untersucht, anhand derer sich das Volumen der innovationsorientierten Beschaffung näherungsweise abschätzen lässt. Geeignete Indikatoren sind das zur Beschaffung ausgewählte Vergabeverfahren sowie die Klassifikation der beschafften Produkte. Bei den folgenden Gütern und

Öffentliche Beschaffung als Anteil am BIP 2008

ABB 08



Quelle: OECD (2011b).

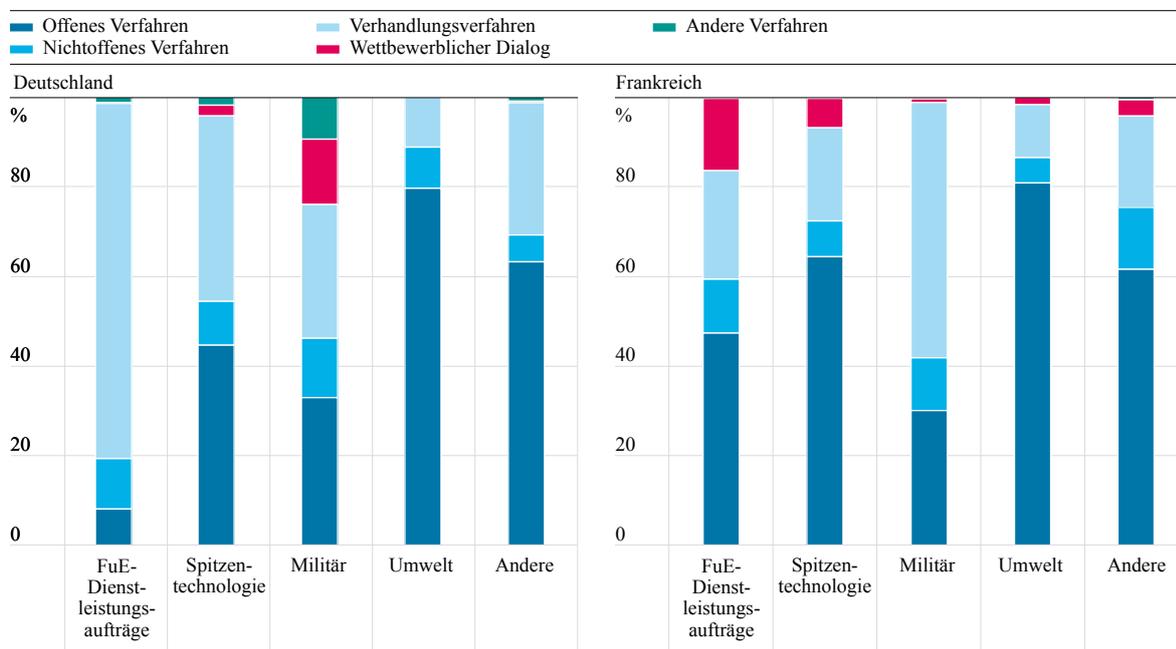
Dienstleistungen kann ein überdurchschnittlicher Innovationsgrad erwartet werden: FuE-Dienstleistungen sowie Spitzentechnologie- und Umweltgüter. Auch die öffentlichen Aufträge im Militärbereich können als Grundlage für eine Schätzung des Volumens innovativer Beschaffung herangezogen werden, da in diesem Sektor vergleichsweise viele innovative Produkte und Dienstleistungen nachgefragt werden.²⁹⁰

Da die OECD und die statistischen Ämter der EU keine Beschaffungstatistiken führen, die Rückschlüsse auf Verfahrensmerkmale oder die Art des beschafften Produktes zulassen, wurde für die folgende

Untersuchung auf den Online-Dienst der Europäischen Union zur Bekanntmachung öffentlicher Aufträge (*Tenders Electronic Daily*, TED) zurückgegriffen.²⁹¹ Die TED-Datenbank wird vom Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union geführt und enthält Informationen über alle öffentlichen Aufträge (u.a. Vergabeverfahren und Produktart), deren Volumina über dem EU-Schwellenwert liegen und die daher europaweit ausgeschrieben werden müssen.²⁹²

Um die Ergebnisse besser beurteilen zu können, wurden Daten für Deutschland und Frankreich erhoben und gegenübergestellt.

ABB 09 Europaweit ausgeschriebene Aufträge als Anteil an der Gesamtbeschaffung, nach Vergabeverfahren und Produktart, Deutschland und Frankreich (2006 bis 2012 aggregiert)



Quelle: Tenders Electronic Daily. Eigene Darstellung.

Innovative Beschaffung in Deutschland und Frankreich

Ein erster Indikator dafür, ob innovative Produkte und Dienstleistungen beschafft wurden bzw. beschafft werden sollen, ist das vom Auftraggeber gewählte Vergabeverfahren. Die Vergabeverfahren der öffentlichen Hand unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihres Formalisierungsgrades und ihres Ablaufs.²⁹³ Der sogenannte wettbewerbliche Dialog ist ein Verhandlungsverfahren, das sich durch ein hohes Maß an Flexibilität auszeichnet und daher in besonderem Maße für die Beschaffung innovativer Güter geeignet ist.

Beim wettbewerblichen Dialog wird der Beschaffungsgegenstand noch nicht im Ausschreibungstext, sondern erst im Laufe einer oder mehrerer Dialogrunden mit ausgewählten Bietern definiert. Diese Vorgehensweise verschafft dem öffentlichen Auftraggeber deutlich mehr Möglichkeiten, passende, innovative Lösungen zu ermitteln, als dies bei den gängigen offenen oder nicht-offenen Verfahren der Fall ist.²⁹⁴

Aus der Gegenüberstellung der in Frankreich und Deutschland verwendeten Vergabeverfahren in Abbildung 9 wird deutlich, dass der wettbewerbliche

Dialog in der deutschen Beschaffungspraxis bisher kaum eine Rolle spielt. Die mit diesem Verfahren vergebenen Aufträge machen weniger als 1 Prozent des gesamten Beschaffungsvolumens aus. In Frankreich hat der wettbewerbliche Dialog mit einem Anteil von rund 4 Prozent an der Gesamtbeschaffung ein höheres Gewicht.²⁹⁵ Lediglich bei der Beschaffung militärischer Güter greifen die deutschen Beschaffungsverantwortlichen vergleichsweise häufig auf dieses Verfahren zurück. Rund 10 Prozent aller Aufträge werden in diesem Bereich über einen wettbewerblichen Dialog vergeben (vgl. Abbildung 9).

Der Vergleich der in Deutschland und Frankreich beschafften Produktarten nach Gütern und Dienstleistungen – FuE-Dienstleistungen, Spitzentechnologie- und Umweltgüter sowie Gütern und Dienstleistungen im Militärbereich – in den Jahren 2006 bis 2010 zeigt Folgendes:

FuE-Dienstleistungsaufträge spielen weder in Deutschland noch in Frankreich eine bedeutende Rolle. In diesem Zeitraum machten die FuE-Dienstleistungsaufträge in Deutschland nur einen Anteil von 0,5 Prozent an der Gesamtbeschaffung aus. In Frankreich

liegt der Anteil mit 0,1 Prozent sogar noch deutlich darunter.²⁹⁶ Auch die Militärbeschaffung mit europaweiter Ausschreibung hat mit durchschnittlich 2,4 Prozent in Deutschland bzw. mit 2 Prozent in Frankreich nur einen geringen Anteil an der Gesamtbeschaffung.²⁹⁷ Deutlich umfangreicher ist der Anteil der Umweltgüter und -dienstleistungen an der Gesamtbeschaffung. Im Untersuchungszeitraum lag er in Deutschland bei 4,2 und in Frankreich bei 6,1 Prozent. Auffällig ist, dass in beiden Ländern der Anteil der nachgefragten Umweltgüter zwischen 2006 und 2010 tendenziell abgenommen hat. In Deutschland war ein deutlich stärkerer Rückgang zu verzeichnen als in Frankreich. Den größten Anteil am Beschaffungsvolumen nimmt der Einkauf von Spitzentechnologie ein. Dabei ist der Anteil der Spitzentechnologie-Beschaffungen in Frankreich mit durchschnittlich 13,5 Prozent fast doppelt so groß wie in Deutschland (7,3 Prozent). In beiden Ländern ist die Spitzentechnologie-Intensität der Beschaffung im Untersuchungszeitraum leicht angestiegen und übertrifft den Anteil der FuE-Dienstleistungen durchgängig um ein Vielfaches.²⁹⁸

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Umfang der öffentlichen Beschaffung in Frankreich und Deutschland und somit das Potenzial zur Verbesserung staatlicher Leistungen und zur Stimulierung von Innovationsaktivitäten beachtlich ist. Die untersuchten Indikatoren legen jedoch nahe, dass der Einkauf von innovativen Waren und Dienstleistungen in der Beschaffungspraxis nur eine untergeordnete Rolle spielt. Über diese sehr allgemeinen Feststellungen hinaus sind kaum Aussagen zur qualitativen und quantitativen Ausprägung der Innovationsorientierung im deutschen Beschaffungswesen möglich. Die präzise Analyse der deutschen Beschaffungspraxis wird erst dann erfolgen können, wenn Bund, Länder und Kommunen eine einheitliche, belastbare Beschaffungsstatistik einführen.

Innovationsorientierte Beschaffung in den USA und in China

Das Gesamtvolumen der US-Beschaffung belief sich nach OECD-Angaben im Jahr 2009 auf 11 Prozent des BIP, was einer Summe von rund 1.160 Milliarden Euro entspricht. Wie groß der Anteil innovationsorientierter Beschaffungen in den USA im Vergleich zu Deutschland und Frankreich ist, lässt sich

aufgrund der unterschiedlichen nationalen Erhebungsmethoden nicht genau bemessen.

Eine vergleichende Untersuchung der drei Länder hinsichtlich ihrer Beschaffungsausgaben für Spitzentechnologie- und FuE-Güter sowie Beschaffungen im Militärssektor lässt jedoch eine Tendenzaussage zu: Während das Beschaffungsvolumen im Verhältnis zur gesamten Wirtschaftskraft (BIP) in Deutschland und Frankreich größer als in den USA ist, liegt der Anteil innovativer Güter an der Gesamtbeschaffung in den USA deutlich über dem deutschen und dem französischen Niveau.²⁹⁹

Die USA zeigen, dass staatliche Bedürfnisse, die mittels öffentlicher Beschaffungsmaßnahmen bedient werden, wichtige Treiber für Innovationen sein können und große Potenziale für private Märkte haben. Das Energiesparprogramm FEMP zur Reduzierung des Stromverbrauchs im *Stand-by*-Modus oder die Entwicklung der Computer- und Internettechnologie und des *Global Positioning System* (GPS) sind Beispiele für staatliche Beschaffungsinitiativen, die Produkte hervorgebracht haben, die auf den privaten Markt übergangen und sich dort verselbstständigt haben.³⁰⁰

Für die USA existieren zudem im internationalen Vergleich die umfangreichsten und detailliertesten Daten zur öffentlichen Beschaffung, da jede Bundesbehörde dazu verpflichtet ist, alle öffentlichen Beschaffungsaufträge im Wert von über 2.500 US-Dollar zu melden.

Der in den USA vergleichsweise hohe Anteil innovationsorientierter Beschaffung an der Gesamtbeschaffung geht vermutlich auf spezifische Initiativen der öffentlichen Hand in den USA zurück. So hat die US-Regierung bereits vor drei Jahrzehnten begonnen, die Beschaffung innovativer Güter staatlich zu fördern. Mit dem *Small Business Innovation Research Program* (SBIR) sollen nicht nur kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gestärkt, sondern darüber hinaus auch die innovationsorientierte öffentliche Beschaffung unterstützt werden. Das SBIR-Programm sieht vor, dass alle Bundeseinrichtungen mit einem FuE-Budget von mindestens 100 Millionen US-Dollar einen gewissen Prozentsatz dieses Budgets an KMU auszahlen. Dazu identifizieren die Bundeseinrichtungen gesellschaftlichen Bedarf, unter anderem in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit,

Umwelt und Energie. Die KMU können nun zu diesen Bedarfsfeldern Vorschläge für die Finanzierung von Innovationsvorhaben einreichen. Diese Vorhaben können entweder den Charakter einer Machbarkeitsstudie haben oder die Erstellung eines Prototyps beinhalten.

Die Markteinführung des auf diese Weise neu entwickelten Produktes erfolgt allerdings außerhalb des SBIR-Programms. Nur einige Bundeseinrichtungen, wie das Verteidigungsministerium, verwenden das SBIR-Programm unmittelbar als Instrument für die Beschaffung innovativer Produkte, die aus der geförderten FuE-Tätigkeit hervorgegangen sind.

In China ist das Volumen der öffentlichen Beschaffung zwischen 1998 und 2009 rapide gewachsen. Im Jahr 2009 lag der Gesamtwert der staatlich beschafften Güter und Dienstleistungen bei 67,4 Milliarden Euro, in realen Werten etwa das Zweihundertfache des Volumens von 1998. Die Beschaffungsausgaben stiegen damit noch deutlich schneller als das sich rasant entwickelnde BIP: Betrug der Anteil der Beschaffung am BIP im Jahr 1998 lediglich 0,04 Prozent, stieg der Anteil im Verlauf der darauffolgenden Jahre kontinuierlich auf fast 2,2 Prozent an. Dabei ist von einer erheblichen Untererfassung des Beschaffungsvolumens auszugehen. So schätzt die *European Chamber of Commerce* in China den Umfang des Beschaffungsvolumens im Jahr 2009 auf rund 790 Milliarden Euro und damit auf ein Vielfaches der offiziell angegebenen Summe.³⁰¹

Auf Grund der unzureichenden Datenlage ist keine Aussage darüber möglich, in welchem Ausmaß innovative Güter und Dienstleistungen von der öffentlichen Hand in China ausgeschrieben und nachgefragt wurden. Es ist allerdings das erklärte Ziel der chinesischen Regierung, die öffentliche Beschaffung konsequent als Instrument zur Förderung und Verbreitung inländischer Innovationen einzusetzen.³⁰²

Die innovationsorientierte Beschaffung zielt dabei auf marktgängige Innovationen ab, die von inländischen Unternehmen produziert werden.³⁰³ Dazu werden sogenannte Produktkataloge mit als inländisch klassifizierten Gütern erstellt, die den Provinzregierungen eine Auswahl geeigneter Produkte vorgeben. Den Vergabestellen wird nahegelegt, die in den Katalogen gelisteten Güter zu kaufen, sofern ihr Preis den eines alternativen Produktes nicht übersteigt.

Inländische innovative Produkte genießen eine Preispräferenz von bis zu 18 Prozent. Sollte der Preis für das inländische Produkt trotzdem zu hoch sein, besteht für den Anbieter die Möglichkeit, sein Angebot nachzubessern.³⁰⁴

Die USA protegieren ihre Unternehmen in ähnlicher Weise. So räumt der *US Buy American Act* einheimischen Produkten eine Preispräferenz von 6 bis 25 Prozent ein.³⁰⁵ Der *Buy American Act* ist explizit vom Anwendungsbereich des *Government Procurement Agreement* (GPA) der Welthandelsorganisation (WTO) ausgeschlossen, welcher Wettbewerb, Nichtdiskriminierung und Verfahrenstransparenz als Grundsätze für öffentliche Beschaffungsverfahren vorschreibt (vgl. B 3–2). Auch die chinesischen Regelungen zur Förderung inländischer Innovationen verstoßen gegen das GPA.³⁰⁶ Allerdings hat China das GPA bislang noch nicht unterzeichnet, sondern befindet sich lediglich in Verhandlungen mit der WTO.³⁰⁷

Die Analyse des chinesischen Beschaffungswesens zeigt, dass die Beeinflussung der technologischen Entwicklung durch eine gezielte innovationsorientierte Beschaffungspolitik in China deutlich ausgeprägter ist als in Deutschland und Frankreich. Die chinesische Beschaffungspolitik verfolgt dabei nicht nur das Ziel, gesellschaftlich wünschenswerten Technologien zur Marktreife zu verhelfen, sondern sie dient zugleich der Abschottung des chinesischen Marktes vor ausländischer Konkurrenz. Auf europäischen und US-amerikanischen Druck hin wurde zwar bislang auf die Einführung eines Produktkatalogs auf nationaler Ebene verzichtet. Auf der Provinzebene ist die Anzahl der Produktkataloge zur Förderung inländischer Innovationen jedoch weiter gestiegen. Darüber hinaus gibt es Indizien für eine verdeckte Bevorzugung chinesischer Unternehmen.³⁰⁸

INNOVATIONSORIENTIERTE BESCHAFFUNG IN DEUTSCHLAND: RECHTLICHER RAHMEN UND PRAXIS

B 3–2

Bei der Beschaffung durch die öffentliche Hand handelt es sich um einen stark verrechtlichten Bereich. Der komplexe Aufbau des Vergaberechts dient vor allem dazu, Bietern einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen, transparenten Verfahren zu gewähren. Die Grundsätze für öffentliche Vergaben – Wettbewerb, Nichtdiskriminierung und

Verfahrenstransparenz – sind im *Government Procurement Agreement* der Welthandelsorganisation festgelegt und damit für alle GPA-Mitgliedsländer – zu denen auch Deutschland zählt – maßgeblich.³⁰⁹

Das Ziel eines transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens lässt sich am einfachsten durch einen Preiswettbewerb auf Konkurrenzmärkten erreichen. Entsprechend waren die EU-Vergaberegeln, die die Grundlage für das nationale Vergaberecht darstellen, bis zu Beginn der letzten Dekade einseitig auf den Preiswettbewerb ausgerichtet. Erst 2004 wurden die Regelungen um zuvor als „vergabefremd“ bezeichnete soziale, nachhaltige Aspekte ergänzt.³¹⁰

Die Bundesregierung hat mit dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts vom April 2009 die europäische Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG umgesetzt. Darüber hinaus hat sie die in der Richtlinie genannten sozialen und umweltbezogenen Zuschlagskriterien noch um innovative Aspekte erweitert.³¹¹ Der rechtliche Rahmen bietet also grundsätzlich die Möglichkeit für eine innovationsorientierte Beschaffung, die aber bisher wenig genutzt wurde. Im Folgenden werden die Ursachen für eine so geringe Innovationsorientierung des öffentlichen Beschaffungswesens analysiert. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, dass Innovationsorientierung nur einer von mehreren Aspekten der öffentlichen Beschaffung ist und bleibt – auch nach der Vergaberechtsreform – die wirtschaftliche Bedarfsdeckung öffentlicher Institutionen. Entsprechend orientieren sich die Beschaffungsverantwortlichen an der Wirtschaftlichkeit der einzukaufenden Leistungen sowie an dem vorhandenen Budget.³¹²

Innovative Produkte, die eindeutig wirtschaftlicher sind als konkurrierende konventionelle Produkte kommen oftmals nicht zum Einsatz. Der Grund hierfür ist, dass Beschaffungsverantwortliche die Risiken, die mit der Einführung von neuen Technologien oder der Zusammenarbeit mit jungen, wirtschaftlich noch nicht stabilen Unternehmen verbunden sind, scheuen. Darüber hinaus tragen grundsätzliche Bedenken gegenüber Neuerungen und zu geringe Kenntnisse über neue Produkte und Technologien sowie die vergaberechtlichen Möglichkeiten dazu bei, innovative Produkte zu übergehen. Hinzu kommt, dass die Beschaffungsverantwortlichen die Lebenszykluskosten eines

Produktes oftmals nicht ausreichend berücksichtigen.³¹³ Begrenzte Budgets bzw. fehlende intertemporale Optimierungsmöglichkeiten zwingen die Beschaffungsverantwortlichen oftmals zum Einkauf des günstigsten, nicht des wirtschaftlichsten Produkts.

Die Reform des Vergaberechts im Jahr 2009 hat Spielräume zur Berücksichtigung innovativer Aspekte bei der Auftragsvergabe geschaffen. Die Anreize für die Beschaffungsverantwortlichen, diese auch zu nutzen, sind aber vergleichsweise gering.³¹⁴ So zeigt eine Befragung von Beschaffungsverantwortlichen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene aus dem Jahr 2009, dass der Innovationsgrad der zu beschaffenden Leistung in der Vergabepaxis häufig gar keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt. Ein wichtiger Grund für die fehlende Berücksichtigung innovativer Aspekte in der Beschaffungspraxis dürfte darin liegen, dass dieses Kriterium bis zur Vergaberechtsreform 2009 als „vergabefremd“ und damit als unzulässig eingestuft wurde.³¹⁵ Die tradierten Verhaltensweisen der Beschaffungsverantwortlichen haben sich noch nicht an die neuen Vergaberegeln angepasst.

Die Durchsetzung neuer Verhaltensweisen wird zusätzlich durch die starke Zersplitterung des deutschen Beschaffungswesens erschwert. Insgesamt gibt es auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene schätzungsweise 30.000 Vergabestellen, die vom Nutzen innovativer Produkte und Dienstleistungen überzeugt sowie mit dem nötigen Wissen über die Nutzung der neuen Möglichkeiten ausgestattet werden müssen.³¹⁶ Die Gewinnung dieser großen Zahl unterschiedlich organisierter Akteure für eine innovationsorientierte Beschaffung stellt eine der zentralen Herausforderungen für die Bundesregierung dar. Neben der starken Fragmentierung des Beschaffungswesens gibt es Probleme auf individueller Ebene, die einer konsequenten Innovationsorientierung des öffentlichen Einkaufs entgegenstehen. So tragen die Beschaffungsverantwortlichen die alleinige Verantwortung für die mit ihren Entscheidungen verbundenen Risiken, wie etwa höhere Anschaffungspreise, verspätete Lieferung oder Scheitern des Projekts.³¹⁷

Ebenfalls von Bedeutung ist, dass sowohl die Auswahl zusätzlicher Zuschlagskriterien als auch das Überprüfen der gestellten Anforderungen für den Beschaffungsverantwortlichen mit einem erhöhten Arbeits- und Verwaltungsaufwand verbunden sind. Darüber hinaus zeigt der *Public Procurement Survey* der

OECD, dass fehlendes Wissen der Beschaffungsverantwortlichen, wie Lebenszykluskosten quantifiziert werden, die Berücksichtigung von wirtschaftlichen Nachhaltigkeits- bzw. Innovationsaspekten häufig behindert. Auch der Innovationsgrad einer nachgefragten Leistung ist oftmals schwer zu quantifizieren. Entsprechend scheuen sich die Beschaffungsverantwortlichen davor – oder sind gar nicht in der Lage –, innovationsrelevante Zuschlagskriterien zu definieren. Zudem besteht eine hohe wahrgenommene Rechtsunsicherheit dahingehend, ob die gewählten Zuschlagskriterien überhaupt vergaberechtskonform sind.³¹⁸ Die Berücksichtigung nachhaltiger, innovationsbezogener Aspekte wird zwar durch entsprechende Initiativen sowie die Bereitstellung von Informationen unterstützt, jedoch reichen diese Initiativen (vgl. B 3–3) nicht aus, um – angesichts der zunehmend komplexen rechtlichen Rahmenbedingungen – den Beschaffungsverantwortlichen die Furcht vor Verfahrensfehlern und damit verbundenen Nachprüfungsverfahren zu nehmen.³¹⁹ Zusätzlich wird von Seiten des BMWi als Innovationshemmnis genannt, dass Leistungsbeschreibungen häufig zu spezifisch ausfallen und den Anbietern zu geringe Freiräume lassen, auch neuartige Produkte anzubieten.³²⁰

B 3–3 AKTUELLE POLITIKINITIATIVEN ZUR FÖRDERUNG INNOVATIONSORIENTIERTER BESCHAFFUNG

Europäische Union

Mit ihrem neuen Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, Horizont 2020,³²¹ und ihrem Wettbewerbsfähigkeitsprogramm setzt die EU dezidiert auf den Einsatz des öffentlichen Beschaffungswesens zur Unterstützung von Innovationen.³²² So fördert die EU-Kommission u.a. den Austausch von Beispielen guter Praxis bei der innovationsorientierten Beschaffung zwischen den verschiedenen nationalen Vergabestellen.

Darüber hinaus setzt die EU-Kommission in ihrem neuen Rahmenprogramm, insbesondere im Rahmen der Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologie, verstärkt auf die Anwendung von sogenannten vorkommerziellen Auftragsvergaben (*Pre-Commercial Procurement*, PCP).³²³

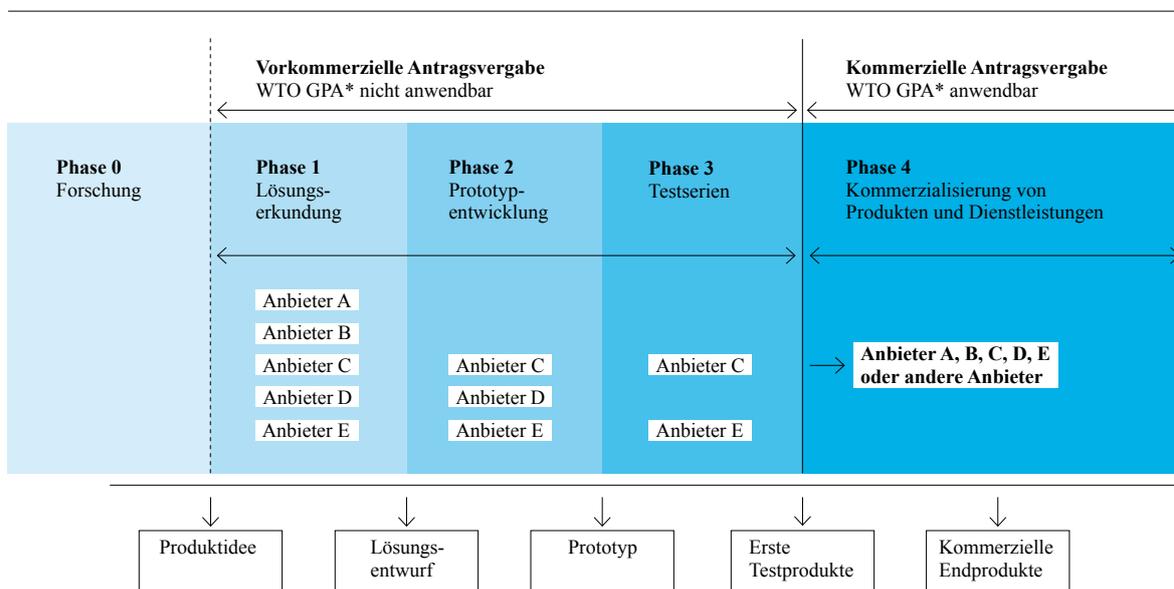
Bedingung für ein PCP-Verfahren ist ein öffentlicher Bedarf, für den es noch keine tragfähige am Markt verfügbare Lösung gibt. Im Rahmen eines FuE-Projekts beauftragt der Staat mehrere Unternehmen damit, neue bzw. alternative Lösungskonzepte zu entwickeln. Die Entwicklung dieser Lösungskonzepte erfolgt dabei in drei Phasen. In Phase 1 legen die teilnehmenden Unternehmen die von ihnen erarbeiteten Lösungskonzepte vor. Eine Evaluierungskommission wählt die Unternehmen aus, die in der darauffolgenden Phase 2 den Auftrag erhalten, einen Prototypen herzustellen. Mindestens zwei von diesen Unternehmen werden abschließend in Phase 3 mit der Lösungserprobung, d.h. mit der Durchführung von Testserien, betraut. Im Anschluss daran findet – rechtlich getrennt – die Beschaffung einer Lösung („Kommerzialisierung“) durch die öffentliche Institution statt. Dabei ist diese nicht gezwungen, sich für das Produkt eines Teilnehmers des PCP-Verfahrens zu entscheiden, sondern kann auch ein Unternehmen wählen, das nicht in das Verfahren eingebunden war.³²⁴ Das PCP-Verfahren hat den Vorteil, dass der öffentliche Auftraggeber nicht an ein Angebot gebunden ist, das sich im Nachhinein als technisch unausgereift bzw. zu teuer erweist.

Die Unterschiede zwischen PCP und einem regulären FuE-Auftrag liegen, neben dem iterativen Auswahlverfahren, vor allem in den Möglichkeiten zur Nutzung des entstandenen Wissens. So kommt PCP dann zur Anwendung, wenn das im Entwicklungsprozess generierte Wissen nicht ausschließlich von den öffentlichen Auftraggebern genutzt werden soll, sondern Wissensspillover auf den privaten Markt vorgesehen sind. Dies hat zur Folge, dass die Grundsätze des Vergaberechts – Wettbewerb, Nichtdiskriminierung und Transparenz – nicht berücksichtigt werden müssen.³²⁵

Wie die Rechte an dem daraus resultierenden geistigen Eigentum genau verteilt werden, ist in der Beschaffungspraxis jedoch nicht eindeutig geklärt. Die EU-Kommission hat verfügt, dass die Nutzungsrechte an den vom PCP-Auftragnehmer gehaltenen Rechten an geistigem Eigentum auf Wunsch des öffentlichen Auftraggebers zu marktüblichen Konditionen Dritten übertragen werden müssen. In den EU-Mitgliedsländern ist die Verteilung der Rechte jedoch sehr unterschiedlich und zum Teil gar nicht gesetzlich geregelt. Zu den Staaten, die diesbezüglich keine Gesetzesvorgaben formuliert haben, gehört auch

Schematische Darstellung der vorkommerziellen Auftragsvergabe³²⁶

ABB 10



*GPA = Governmental Procurement Agreement

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Eigene Darstellung.

Deutschland.³²⁷ Hier gibt es Überlegungen, die Eigentumsrechte bei den jeweiligen Unternehmen – also den Auftragnehmern – zu belassen. Dadurch soll die Teilnahme am PCP-Verfahren attraktiv gestaltet und der Wettbewerb zwischen den Unternehmen angeregt werden. Die in Frankreich bereits bestehenden Regelungen sehen hingegen vor, dass die Eigentumsrechte vollständig auf den Staat als Auftraggeber übertragen werden können. Hinter dieser Regelung steht die Überlegung, dass Nutzungsrechte demjenigen Vertragspartner übertragen werden sollen, der für sie die beste Verwendung hat.³²⁸

Parallel zur Einführung von PCP im Horizont 2020-Programm arbeitet die EU-Kommission an der Erneuerung der Richtlinie des europäischen Vergaberechts, die im Laufe des Jahres 2013 verabschiedet werden soll. Hinsichtlich der innovationsorientierten Beschaffung sind dabei zwei aktuell geplante Regeländerungen von besonderem Interesse: Zum einen soll das Verhandlungsverfahren mit vorgelagertem Teilnahmewettbewerb zum Standardverfahren werden. Dies würde bedeuten, dass die Beschaffungsverantwortlichen nicht mehr explizit begründen müssen, warum sie dieses Verfahren wählen.

Zum anderen ist die Einführung von sogenannten Innovationspartnerschaften als neues Vergabeverfahren

für innovative Leistungen vorgesehen. Innovationspartnerschaften verbinden die Vergabe eines Entwicklungsauftrages mit der eigentlichen Beschaffung und begründen damit eine langfristige Partnerschaft zwischen Unternehmen und öffentlichem Auftraggeber.³²⁹ Anders als beim PCP ist nur ein Unternehmen in den Entwicklungs- und Beschaffungsprozess eingebunden. Die Innovationspartnerschaften sollen es Beschaffungsverantwortlichen erleichtern, innovative Lösungen nachzufragen. Da diese innovativen Lösungen ausschließlich einen staatlichen Bedarf decken, müssen die Grundsätze des Vergaberechts bei den Innovationspartnerschaften vollständig berücksichtigt werden.³³⁰

Weitere Maßnahmen zur Förderung der innovationsorientierten Beschaffung hat die EU mit ihrer Leitmarktinitiative auf den Weg gebracht.³³¹ Darüber hinaus hat sie im Rahmen der *Innovation Union-Strategie*³³² eine Studie erstellen lassen, wie ein Programm zur Förderung innovationsorientierter Beschaffung aufgebaut werden könnte. Die Studie orientiert sich am *Small Business Innovation Research*-Programm (SBIR) der USA (vgl. B 3–1) bzw. den SBIR-inspirierten Programmen in Großbritannien, den Niederlanden und Flandern.³³³

Deutschland

Im Frühjahr 2011 veröffentlichte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sein Innovationspolitisches Konzept zur Ergänzung der Hightech-Strategie. Das Innovationspolitische Konzept umfasst auch Initiativen zur Stimulierung der innovationsorientierten Beschaffung auf Bundesebene. Für das Jahr 2013 sind in diesem Rahmen jedoch nur 3,8 Millionen Euro vorgesehen. Ein zentrales Vorhaben in diesem Zusammenhang ist die Einrichtung einer Kompetenzstelle, die Beschaffungsverantwortliche auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene beraten und vernetzen sowie gute Praxisbeispiele zur Verfügung stellen soll. Der im Zusammenhang mit innovationsorientierten Beschaffungsvorgängen zu erwartende administrative Mehraufwand soll, zumindest für die Beschaffungsstellen des Bundes, teilweise von der Kompetenzstelle aufgefangen werden. Ferner plant das BMWi, das von der EU-Kommission lancierte PCP-Verfahren auf nationaler Ebene im Rahmen eines Pilotprojekts zu testen. Dabei soll in enger Abstimmung mit denjenigen EU-Mitgliedsstaaten vorgegangen werden, die bereits über Erfahrungen mit der Durchführung von PCP-Verfahren verfügen.

Das BMWi verspricht sich von diesen Initiativen mittelfristig nicht nur eine verbesserte, innovationsorientierte Beschaffungspraxis auf Bundesebene, sondern auch einen Anreiz für Länder und Kommunen, ähnliche Verfahren einzuführen.³³⁴ Um Anreize für eine stärkere Innovationsorientierung der Beschaffungsverantwortlichen zu schaffen, wird zudem seit mehreren Jahren ein Preis für innovative Beschaffung vergeben. So zeichnet das BMWi gemeinsam mit dem Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (BME) seit 2006 beispielhafte Leistungen öffentlicher Auftraggeber bei der Beschaffung von Innovationen und der Gestaltung innovativer Beschaffungsprozesse mit dem Preis „Innovation schafft Vorsprung“ aus.³³⁵

Die Bundesregierung hat im Jahr 2010 mit der Einrichtung der „Allianz für eine nachhaltige Beschaffung“ einen ersten Schritt zur Verbesserung der Datenlage im öffentlichen Beschaffungswesen unternommen. Die aus Beschaffungsverantwortlichen von Bund und Ländern sowie kommunalen Spitzenverbänden bestehende Allianz hat die Aufgabe, die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in allen

Fragen des nachhaltigen öffentlichen Einkaufs zu intensivieren und „den Anteil nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen beim Einkauf der öffentlichen Hand deutlich zu erhöhen“³³⁶. Dazu wurden Expertengruppen zu Standards sowie Statistik und Monitoring gebildet. Diese sollen existierende Daten auswerten und bestehende Datenlücken schließen.

Die Allianz verfolgt jedoch bisher das übergeordnete Ziel, Umwelt- und Sozialkriterien verstärkt zu berücksichtigen – und nicht etwa die innovativen Aspekte im Beschaffungswesen, obwohl letztere seit der Vergaberechtsreform 2009 ausdrücklich als gültiges Zuschlagskriterium genannt werden. Innovative Beschaffung wird lediglich indirekt berücksichtigt, indem Vorschläge zur Beschaffung innovativer ökologischer Produkte – wie etwa Elektro- oder Hybridfahrzeuge – formuliert werden. Die von der Allianz für eine nachhaltige Beschaffung veröffentlichten Empfehlungen zur Verbesserung der Datenlage werden daher nur bedingt dazu beitragen, die Innovationsorientierung der öffentlichen Hand zu verbessern.³³⁷

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN ZUR GESTALTUNG DER INNOVATIONSORIENTIERTEN BESCHAFFUNG IN DEUTSCHLAND

B 3–4

Nach Einschätzung der Expertenkommission wird das Potenzial der innovationsorientierten Beschaffung in Deutschland bisher nicht ausreichend genutzt. Daher sollte die Bundesregierung aktiv an der Überwindung struktureller Hindernisse arbeiten und weiter neue Formen von Vergabeverfahren erproben. Dabei können die Erfahrungen aus anderen Ländern als Vorbild dienen. Im Einzelnen macht die Expertenkommission folgende Vorschläge:

- Die Bundesregierung sollte die von der EU-Kommission im Rahmen von Horizont 2020, der Leitmarktinitiative sowie der Innovation Union-Strategie initiierten Maßnahmen zur Förderung innovationsorientierter Beschaffung unterstützen. Insbesondere die Initiativen der EU-Kommission zur Durchführung vorkommerzieller Auftragsvergaben (PCP) sowie die Erneuerung der Richtlinie des europäischen Vergaberechts verdienen die Unterstützung der Bundesregierung. Begrüßenswert ist daher die Initiative des BMWi zur Durchführung vorkommerzieller Auftragsvergaben. Es ist zu hoffen, dass sich zahlreiche Beschaffungsstellen

- von diesem Konzept überzeugen lassen. Um für die Übernahme von PCP-Verfahren durch die öffentlichen Beschaffungsstellen zu werben, sollte das BMWi auch weiterhin mit Beispielen guter Praxis vorangehen. Allerdings muss die Bundesregierung hier – wie auch auf europäischer Ebene – dafür Sorge tragen, dass das Instrument der vorkommerziellen Auftragsvergabe nicht zu dauerhaften Wettbewerbseinschränkungen führt.
- Noch größere Bedeutung als die Einführung von PCP-Verfahren wird die Reform der Richtlinie des europäischen Vergaberechts für das Beschaffungswesen haben, da sie die Einführung des Verhandlungsverfahrens mit vorgelagertem Teilnahmewettbewerb als neues Standardverfahren vorsieht. Nach Ansicht der Expertenkommission ist dies zwar als Maßnahme zur Innovationsförderung geeignet. Bei der Umsetzung dieser Reform muss die Bundesregierung jedoch ebenfalls darauf achten, dass es nicht zu einer dauerhaften Einschränkung des Wettbewerbs kommt.
 - Bei FuE-Aktivitäten im Rahmen der vorkommerziellen Auftragsvergabe kann es für den Auftragnehmer sinnvoll sein, Schutzrechte anzumelden. Es muss dann vertraglich geklärt werden, ob diese Rechte der öffentlichen Hand oder dem Auftragnehmer zustehen. Die Expertenkommission präferiert einen Verbleib der Schutzrechte beim Auftragnehmer. Die Überlassung der Schutzrechte sollte sich in der Regel senkend auf den Preis für die FuE-Dienstleistung auswirken. In Einzelfällen kann es jedoch auch sinnvoll sein, dem Auftragnehmer aufzuerlegen, Lizenzen durch eine Erklärung der Lizenzbereitschaft nach §23 PatG verfügbar zu machen. Ein aktives Management von Schutzrechten durch die öffentliche Hand ist nicht anzustreben.
 - Die Beschaffungsstellen sollten bereits während der Vorbereitung eines Einkaufsprozesses mit Expertise sowie den notwendigen (finanziellen) Mitteln unterstützt werden, um die Informationsdefizite der Beschaffungsverantwortlichen zu reduzieren. Auf diese Weise kann der Zurückhaltung der Beschaffungsverantwortlichen gegenüber Innovationen entgegengewirkt werden.
 - Das öffentliche Beschaffungswesen in Deutschland ist stark fragmentiert und sollte stärker als bisher koordiniert werden. Darüber hinaus gilt es, die Beschaffungsverantwortlichen für die Möglichkeiten der innovationsorientierten Beschaffung zu sensibilisieren. Die Expertenkommission begrüßt daher ausdrücklich die Einrichtung einer Kompetenzstelle zur Beratung und Unterstützung der innovationsorientierten öffentlichen Beschaffung.
 - Der bisherige Fokus der Allianz für eine nachhaltige Beschaffung auf soziale und umweltbezogene Kriterien des öffentlichen Einkaufs muss um das Kriterium der Innovationsorientierung erweitert werden, wenn die 2009 mit der Reform des Vergaberechts geschaffenen Möglichkeiten in der Praxis genutzt werden sollen.
 - Trotz der beträchtlichen öffentlichen Beschaffungsvolumina liegen keine einheitliche Beschaffungstatistik und keine belastbaren Daten zur Innovationsorientierung des deutschen Beschaffungswesens vor. Um die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Förderung innovationsorientierter öffentlicher Beschaffung zu überprüfen und gegebenenfalls korrigierend eingreifen zu können, ist die Erhebung und Veröffentlichung aussagekräftiger Daten unerlässlich. Die von der Bundesregierung initiierte Allianz für eine nachhaltige Beschaffung sollte daher explizite Vorschläge zur verbesserten statistischen Erfassung innovationsorientierter Beschaffungsvorgänge erarbeiten.
 - Die von der Bundesregierung geplanten Projekte zur Förderung innovationsorientierter Beschaffung – insbesondere Pilotprojekte zur vorkommerziellen Auftragsvergabe – sollten von Beginn an begleitend evaluiert werden.